

TANULMÁNYOK

DR. TÓTH KÁROLY
CÍMZETES EGYETEMI TANÁR

70. SZÜLETÉSNAPJÁRA

SZEGED
2015.

ÜNNEPI KÖTET

DR. TÓTH KÁROLY
CÍMZETES EGYETEMI TANÁR

70. SZÜLETÉSNAPJÁRA

SZEGED

2015.

TÓTH KÁROLY ÜNNEPI KÖTET



X 225444

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LXXVIII.

ÜNNEPI KÖTET

DR. TÓTH KÁROLY
CÍMZETES EGYETEMI TANÁR

70. SZÜLETÉSNAPJÁRA

Dr. Tóth Judit
gondozásában

SZEGED
2015.

Edit

SZTE Klebelsberg Könyvtár
Egyetemi Gyűjtemény
2.

HELYBEN
OLVASHATÓ

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et
Juridicarum Universitatis Szegediensis

ATTILA BADÓ, ELEMÉR BALOGH, LÁSZLÓ BLUTMAN, JÓZSEFR HAJDÚ,
MÁRIA HOMOÖKI-NAGY, ÉVA JAKAB, KRISZTINA KARSAI, FERENC NAGY,
PÉTER PACZOLAY, IMRE SZABÓ, LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit
Tóth Judit

Nota
Acta Jur. et Pol. Szeged



SZTE Klebelsberg Könyvtár



Szerkesztőbizottság

J001140357

a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos bizottsága

BADÓ ATATILA, BALOGH ELEMÉR, BLUTMAN LÁSZLÓ, HAJDÚ JÓZSEF,
HOMOKI-NAGY MÁRIA, JAKAB ÉVA, KARSAI KRISZTINA, NAGY FERENC,
PACZOLAY PÉTER, SZABÓ IMRE, TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkesztő
Dr. Tóth Judit

Felelős kiadó: Hajdú József dékán

Kiadványunk rövidítése
Acta Jur. et Pol. Szeged

X 225444

ISBN 978-963-306-421-4
ISSN 0324-6523 Acta Univ.

TARTALOM

PÁLYAKÉPEK

TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ	Tóth Károly köszöntése	8
TÓTH KÁROLY	Tudományos publikációinak jegyzéke	11
HORVÁTH DEZSŐ	A literátus Tóth Károlyról, barátsággal	15
KILÉNYI GÉZA	Gyulától Budapestig – gimnáziumtól az egyetemig	17
PÉTER LÁSZLÓ	Juhász Gyula a Nyugatban	29
ZAKAR ANDRÁS	A joghallgatók pályaeérdeklődése	37
SZONDI ILDIKÓ	Előregedés és nyugdíjrendszer	55

VÁLASZTÁSOK

FÁBIÁN GYÖRGY

A vegyes választási rendszer – a két világ legjobbika?	68
--	----

KOVÁCS LÁSZLÓ IMRE

Az országos népszavazás intézménye az Alaptörvény előtt és után	83
---	----

SULYOK TAMÁS	Bécs – Budapest önkormányzati választójogi összehasonlítása és a jelenlegi budapesti önkormányzati választójogi rendszer néhány kérdése	94
--------------	---	----

KEREKNÉ JAKÓ NÓRA	Választójog a gondnokság alá	
– VIDA-SÓS TÜNDE	helyezési perek tükrében.....	104
TÓTH ZOLTÁN	Három választás 2014-ben	110

ALKOTMÁNYOS (M)ÉRTÉKEK EGYKOR ÉS MOST

BLUTMAN LÁSZLÓ	Hol van az alkotmány, és mi az?	121
CSINK LÓRÁNT	Az Alaptörvény identitása – honnan hová?	134
BOD PÉTER ÁKOS	Esszé a gazdasági szuverenitásáról	142

KUKOREELI ISTVÁN	Adalékok az alkotmányos rendszerváltozásban közreműködő, 1985/90-es Országgyűlés történetéhez.....	159
KÖBLÖS ADÉL	A kivételes panasz szerepe az alkotmányos jogok védelmében	184
NAGY FERENC	Törvényesség – Alkotmány – Büntetőjog.....	197
RUSZOLY JÓZSEF	„Az új orosz alkotmány” (Eszendő, 1918. okt.) ...	214
RÉVÉSZ BÉLA	A rendszerváltás első független, vizuális tájékoztatóműhelye	225
SMUK PÉTER	A parlamenti viták alkotmányos értékéről	246
SZABADFALVI JÓZSEF	Horváth Barna a demokráciáról – hetven év távlatából	259
SZAKÁLY ZSUZSA	Az alkotmánymódosítási eljárás típusai az Európai Unió tagállamaiban	271
SZENTE ZOLTÁN	A jog-összehasonlítás mint legitimációs érv – adalékok a dualizmus kori parlamentarizmus-vitákhoz	286
TAKÁCS ALBERT	Alkotmányos állam és értékelmélet	295
TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ	Nemzeti alkotmányok, európai integráció és alkotmányos identitás	319
KISS BARNABÁS	Az alapkötelezettségek alkotmányi szabályozásának alakulása az Európai Unió közép-kelet-európai államaiban	329

KÜLÖNCSEGEK

ANTAL TAMÁS	A 19. századi brit laikus bíraskodás magyar szemmel: Szilágyi Dezső az angol esküdtzékről.....	339
ÁDÁM ANTAL	A hazai egyházak és más vallási szervezetek jogi helyzetéről	354
PETRÉTEI JÓZSEF	A köztársasági elnök helyettesítése	369
HAJDÚ JÓZSEF	The basic principles of the Hungarian labour law ...	394
BLAZOVICS LÁSZLÓ	A középkori német város önkormányzata	405

VARGA ZS. ANDRÁS	A közigazgatás és közigazgatási jog történetének korszakhatárai 1945-1989 között	419
FANTOLY ZSANETT	A büntetőeljárás törvény kodifikációjának egyes koncepcionális kérdései, különös tekintettel a tárgyaláson való részvétel jogára és a felek közötti megállapodásra	426
GÁCSI ANETT	Egy alkotmánybíróági határozat [8/2013.(III.1.)]	
ERZSÉBET	margójára, avagy a jogellenesen megszerzett bizonyítékokról	435
KALTENBACH JENŐ	Rechtsextremismus auf dem Vormarsch in Europa, der Fall Ungarn	450
MIKES LILI	A terhességmegszakítás normatív rendszerek szerinti megítélése	458
NEMES ANDRÁS	A sportjog a jogelméleti „hitviták” keretében ...	468
FARKAS		
CSAMANGÓ ERIKA	A zöldítési támogatás szabályozási rendszere	482
BOBVOS PÁL	A bejegyzés elve hatályosulásának alaki feltételei az ingatlan-nyilvántartásban	492
SULYOK MÁRTON	A tisztességes eljárás és a magánszféra védelme az alkotmányos eszmék migrációjában	501
PONGÓ TAMÁS	A diákok véleménynyilvánítási szabadsága és a cyberbullying angolszász megközelítése	519
TÉGLÁSI ANDRÁS	A lakhatáshoz való jog – közterületen (?) avagy az emberhez méltó lakhatás és az életvitelszerű közterületi tartózkodás tilalmának alkotmányossági kérdései	528
UGRÓCZKY MÁRIA	Megtalált magyar állampolgárok	550
SCHIFFNER IMOLA	Kettős állampolgárság az Európai Unióban	577
GOMBOS KATALIN	The problems of multilingual European Law	603
TILK PÉTER	A jogalkotási követelmények és az önkormányzati jogalkotás viszonya – hibák, törvénysértések a gyakorlat tükrében	614
TÓTH JUDIT	Jogi nyelvöltögetés	632

PÁLYAKÉPEK

TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Tóth Károly köszöntése

Tóth Károly c. egyetemi tanár 70 éves. Ünnepeljük hát – túl az ez alkalomból 2015. augusztus 26-án átadott, a Köztársasági érdemrend középkeresztjén – és osztozzunk örömeiben. A művelt, tudós elmének legnagyobb örömet okozó ajándékkal: könyvvel. Emlékkötettel, amellyel kollégái, barátai és tisztelői kedveskednek neki.

A hetvenes számnak kultúránk szakrális jelentést tulajdonít. A hetven két tökéletes szám, a hetes és a tízes szorzata. Az előbbi lelki, az utóbbi rendszerbeli tökéletességet fejez ki. Rendszerbeli és lelki tökéletességre törekvés – ez jellemzi Tóth Károlyt, amint a jog, az alkotmányjog, amelynek tudományát oly magas színvonalon műveli, az igazságosság és a méltányosság keresésének művészete. Az ünnepelt olyan hetvenéves, aki Szegeden és annak határain is túl köztiszteletnek örvend. Talán helyesebb lenne úgy fokozni az állítást: az ő neve hallatán az első szó, ami eszembe jut, a köztisztület.

Tóth Károly professzor úr a Borsod megyei Cserépfalu szülöttje. Kettejük viszonyáról sokat elárul, hogy ő ennek a településnek mára díszpolgára lett. Díszpolgára, de nem nagypolgára. Ő mindig látta – mert látni akarta – az egyszerű, szegény emberek életét, nehézségeikkel, reményeikkel és csalódásaikkal együtt. Történelem alulnézetből? Talán innen ered érdeklődése a közvetlen demokrácia kifejezési lehetőségei, intézményi formái iránt, amelyeket későbbi kutatásainak kedvelt tárgyaivá tett. A mezőkövesdi gimnáziumi évek után sikeresen felvételizett a Szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karára, és kezdte meg jogi tanulmányait – e sorok írásakor – ötven esztendeje, 1965 szeptemberében. A doktori cím megszerzése után ennek az egyetemnek, azon belül pedig az államjogi tanszéknek a szolgálatába állt a néhai Kovács István akadémikus mellett, és maradt is ott mind a mai napig. Tanársegéd, egyetemi adjunktus, egyetemi docens majd c. egyetemi tanár kinevezést kapott, tehát tisztséggel megjárta a lépcsőfokokat. Időközben az egyetem és a tanszék neve is változott. Ez utóbbiban az államjog alkotmányjogra cserélődött, ami avatott szemnek finoman jelzi azt a történelmi ellentmondást, majd fordulatot, amelyeknek a Tóth Károlynál mintegy tíz évvel fiatalabb saját nemzedékem is részese volt. Tóth Kár-

oly ugyanis alkotmányjogot tanított egy olyan politikai rendszerben is, amelyben sem alkotmányjog, sem alkotmányosság, de még legitim, igazi alkotmány sem volt. Nem volt szükség a hatalmi ágak szétválasztására ott, ahol minden hatalom a dolgozó népé volt – szólt a hatalom szlogenje. Az alkotmányosságot és a jogállamot a szocialista törvényesség eszméjével és némileg hiányos gyakorlatával vélték meghaladni. Amit korábban közjognak ill. alkotmányjognak neveztek és nevezünk ma is, azt csak az összehasonlító alkotmányjog leple alatt lehetett művelni, időnként szinte csupán becsempészni. A csempészetnek is megvannak azonban a maga mesterei. Ilyen volt a Kovács István, az államjog – valójában alkotmányjog – professzora, akinek emlékét sokan őrizzük hálával és szeretettel. Ő olyan szakmai magaslatokon járt, amelyek messze a hivatalos irányvonal fölött húzódtak. Nem túlzás azt állítani, hogy ő volt az, aki már a hetvenes években megnyitotta a szegedi egyetemet a világra. Az általa teremtetett műhelyben és légkörben nőtt fel Tóth Károly is. A feltűnés nélkül kivívt szellemi szabadság e kicsiny, de nem jelentéktelen körében kutathatott nyugati alkotmányjogot, végezhetett összehasonlító tanulmányokat, miközben kötelességszerűen és korrekt módon foglalkozott az ún. szocialista országok államfejlődésével is. Intellektuális és morális tisztességességének jele, hogy pártnak nem volt és nem lett tagja. Ez talán nem hőstett, de nem is magától értetődő.

Tóth Károly – Charlie, ahogy kollégái és barátai közül többen becézik – 1988 májusa és 1991 decembere között – tehát éppen a rendszerváltozás éveiben – a JATE főtitkára volt. Ezt a tisztségét nagy alázattal és szolgálatkészséggel töltötte be. Személyesen is sokat köszönhetek neki én, aki akkoriban már magam is ezen az egyetemen oktattam, 1987 óta éppen vele egy tanszéken. Személy szerint rendkívül hálával tartozom Tóth Károlynak, eső találkozásunkkor nyomban bizalmába fogadott és a bizalom ma is összeköt bennünket.

Tóth Károly 1997-ben szerzett PhD. fokozatot, az alkotmányfejlődés témakörében írta meg dolgozatát. A szegedi jogi kari, a veretes című *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, illetve *Acta Universitatis Szegediensis Publicationes Doctorandorum Juridicorum* sorozatoknak évtizedeken át ő volt a felelős szerkesztője. Hálával tartozunk fáradhatatlan munkájáért, baráti sürgetéseiért, és kiváló szerkesztői munkájáért.

Tóth Károlyt szerette a kihívásokat. 1998 februárjától 2001 októberéig az induló Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának dékánjaként szervezte az ottani jogi felsőoktatás megindítását, majd irányította is az első évek munkáját. Nem volt könnyű helyzetben, számos nem várt akadály, nehézség kísérte ezt a vállalkozását. Emberi értékei ekkor is megmutatkoztak, tudott igent és nemet is mondani. Dékáni megbízatását követően, a Károlin az Alkotmányjogi Tanszék vezetője lett, 2001-től 2010-ig. Az alapítóknak gyakran inkább csak az utókor részéről jut ki a megbecsülés. Úgy hiszem a Károlin be-



lül is Tóth Károlynak egyre többen fogják majd hálával emlegetni nevét azért, amit az említett egyetem és a jogászképzés érdekében tett.

Az ünnepelt magyar jogász. Ez a kijelentés triviális is lehetne, ezért magyarázatra szorul. Sokszor beleesünk abba a hibába, hogy nem különböztetjük meg elég következetesen a hazafiságot a nacionalizmustól. A nacionalista a nemzetbe, mint elvont eszmébe, princípiumba szerelmes – de a nemzet egyes tagjainak sorsa, bajai iránt kevés érdeklődést és még kevesebb megértést tanúsít. A hazafi viszont egy népet és történetét szereti: konkrét, hús vér embereket, azok életét, történetét, alkotásaikkal és kudarcaikkal együtt. Tóth Károly plebejusként megmaradt a nép szeretetében. Ezért hisz a demokráciában, és érdeklik továbbfejlesztésének lehetőségei. A rendszerváltás előtt párton kívüli tanácsstag volt Szegeden. Részt vett a város közeletének demokratikussá tételében. Szembeszállt a városi tanács elnökével, aki az ilyesmihez addig nemigen volt hozzászokva. Ekkor vált mindenki számára nyilvánvalóvá, mennyire egyenes jellemű, gerinces ember Tóth Károly, de nem csak magánérkölcseiben. Szakmai érdeklődése nem csupán egyéni becsvágyat takar: kutatóként és tanárként egyaránt azt keresi, hogy a nép akarata, szava a legközvetlenebb, leghatékonyabb módon jelenjen meg. Ezért speciális kutatási területe a népszavazás intézménye és általában a választójog.

1998-tól 2001-igaz Országos Választási Bizottságnak, az Országgyűlés által választott tagja volt. (2006-tól ugyanebben a testületben póttag.) E hivatalát is nagyon komolyan véve, tisztességgel látta el. Kár, hogy keveset mesélt tapasztalatairól, pedig unszoltuk, hogy ossza meg a hallgatókkal.

Tóth Károly a szó eredeti értelmében politikus: a polisz, a köz ügyei, a res publica foglalkoztatja. Sokan tisztelik, de olyanok is akadnak, akik nehezen viselik őszinteségét, azt a jellemvonását, hogy nem dicséri, amit nem tart jónak. Eddigi életútja nem a vagyonosodásról, hanem az emberségben való gazdagodásról szólt. Szellemi és emberi tisztességéhez nem fért soha kétség.

Pályatársak és – remélem, ezt az ünnepelt is megerősíti - barátok vagyunk. Jogászi pályám változatos volt, de minden szerepemben és hivatalomban úgy éreztem, szükségem van példaképekre, olyanokra, akiknek munkássága és élete inspirál, és mértékül szolgál. Ma, igazságügyi miniszterként sincs ez számomra másképp. Tóth Károly professzor úr, Charliea maga szakmai és emberi tekintélyével példát mutat nekem. De nem csak nekem, hanem sokaknak, akik szeretik és tisztelik őt. A felé irányuló köztiszteltet és közszeretet tükreként ajánlom e kötetet az Olvasónak. Gyarapítsa ez a könyv gazdag jogi szakirodalmunkat és jogi kultúránkat. Most rajtunk, az itt következő tanulmányok szerzőin a sor, mert Tóth Károly már beleírta nevét a Szegedi Tudományegyetem történetébe. Ha pedig valakinek ott feljegyezték a nevét, akkor annak helye van a magyar jogtudomány és jogászképzés nagyjai között is. Ez azonban már nem annyira a múltról, mint inkább a jövőről szól. Ad multosannos!

TÓTH KÁROLY***főbb tudományos publikációi***

Az ünnepelt teljes munkássága magában foglalja azokat az egyetemi jegyzeteket, ismeretterjesztő és publicisztikai írásokat is, amelyek a több évtizedes oktatói és közéleti tevékenysége során keletkeztek, de nem feltétlenül kerültek be a katalógusokba, számítógépes nyilvántartásokba. Ezért csak egy válogatást adunk az érdeklődők kezébe.

Önálló kiadványok:

TÓTH Károly: A szocialista országok alkotmányfejlődésének iránya az elmúlt negyedszázadban.

Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Központja, 1986. pp. 85.

TÓTH Károly: A volt európai szocialista államok főhatalmi rendszerének alkotmányos átalakulása. Doktori (PhD) értekezés. 1997, Kézirat. 234 p.

TÓTH Károly: Címszavak alkotmányjogi kislexikonhoz. Magánkiadás. Szeged, 2010, 341 p.

Könyvrészletek és tanulmányok szakmai / tudományos folyóiratban:

TÓTH Károly: Alkotmánytan. (Szerk. Kukorelli István. Századvég Kiadó, Budapest, 1992). Jogtudományi Közlöny, 1992. augusztus, 380–381. p.

TÓTH Károly: Új alkotmányok előkészítése és elfogadása Kelet-Európa államaiban. (Bevezető tanulmány) In: Kelet-Európa alkotmányai. Universitatis Szegediensis de Attila József nominata. Budapest 1997, 7–59. p.

TÓTH Károly: Finnország kormányformájának főbb vonásai. In: In memoriam dr. Kovács István akadémikus, egyetemi tanár. Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica, Tomus XL. Fasc. 1–26. Szeged, 1991, 397–412. p.

TÓTH Károly: Néhány megjegyzés a szociális jogokról. In: Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat. Tanulmányok. (Szerkesztette Dr. Ádám Antal). Hanns Seidel Alapítvány, Budapest, 1994, 53–65. p.

TÓTH Károly: A parlament, az államfő és a kormány sajátosságai Közép- és Kelet-Európa új alkotmányaiban. In: Alkotmány és jogtudomány. Tanulmányok. Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica, Tomus XLVII. Fasc. 10., Szeged, 1996, 21 p.

TÓTH Károly: Kelet-Közép-Európa új alkotmányainak szerkezete és az alkotmányozó hatalom problémája. In: Szentpéteri István Emlékkönyv. Acta Juridica et Politica, Tomus XLIX., Fasc. 43.) Szeged, 1996, 639–653. p.

TÓTH Károly: A köztársasági elnök közvetlen választásáról. Egy alkotmánybíróági döntés margójára. In: Bérczi Imre Emlékkönyv. Acta Juridica et Politica, Tom. LVIII. Fasc. 35. Szeged, 2000, 495–507. p.

TÓTH Károly: Ukrajna új alkotmányának előkészítése és elfogadása. In: Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata 126. (Dialog Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2000) 271–282. p.

TÓTH Károly: A magyar választási eljárás néhány kérdése az Országos Választási Bizottság gyakorlatában. In: Nagy Károly Emlékkönyv. Acta Juridica et Politica, Tom. LXI. Fasc. 23. Szeged, 2002, 373–389. p.

TÓTH Károly: Az európai parlamenti képviselők választásának egyik lehetséges modellje. In: Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003, 449–469. p.

TÓTH Károly: Új választás – új javaslat. Jegyző és közigazgatás. 2003. január–február, 11–12. p.

TÓTH Károly: A képviselők választásának anyagi jogi szabályai. In: A közjogi választások egyes elméleti és gyakorlati kérdései. Választási studiumok. 3. (Szerk. Szoboszlai György). Országos Választási Iroda, Budapest, 2004, 147–220. p.

TÓTH Károly: Az új magyar alkotmány. In: Hetedik Magyar Jogászggyűlés (Balatonfüred, 2004. május 20–22.) Magyar Jogász Egylet, Budapest, 2004, 94–99. p. (Korreferátum a közjogi témakör szekcióülésein Az új magyar alkotmány témában.)

TÓTH Károly: A kormányformák és kormányzati rendszerek vázlata. In: Összehasonlító alkotmányjog. (Szerk. Tóth Judit Legény Krisztián). Komplex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. Budapest, 2006, 113–162. p.

TÓTH Károly: A képviselői mentelmi jog néhány aktuális problémája. In: Előadások és publikációk a mentelmi jog tárgyköréből. Kiadja az Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2006, 74–107., 321–329. p.

TÓTH Károly: Szakmai kommentárok az Alkotmány 20–20/A., 25–26, 28/B–E, 71. 77–78. §-aihoz. In: A mi Alkotmányunk. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. Budapest, 2006, 171–174., 179–181., 190–192., 530–531. és 547–548. p.

TÓTH Károly: Alkotmány sértő Országgyűlés? In: Ünnepi kötet Schmidt Péter egyetemi tanár 80. születésnapja tiszteletére. Rejtjel Kiadó, Bp., 2006, 390–396. p.

TÓTH Károly: Előkérdések az Európai Unióhoz csatlakozás miatti alkotmánymódosításokhoz. In: Tanulmányok dr. Besenyei Lajos egyetemi tanár 70.

születésnapjára. *Acta Juridica et Politica*, Tom. LXIX. Fasc. 42., Szeged, 2007, 677–691. p.

TÓTH Károly: Az országos népszavazás néhány aktuális problémájának vázlatja. In: Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2008, 377–385. p.

TÓTH Károly: Az alkotmányozás koncepcionális problémái. In: Társadalmi Szerződés. Budapest, é. n. [2009], Civil Összefogás Fórum, 62–67. p.

TÓTH Károly: ... és az Alkotmánybíróság? *De iurisprudentia et iure publico*. Jog- és politikatudományi folyóirat. www.dieip.hu/www.dieip.com IV. évf. 2010. 3-4. szám, 12 p.

TÓTH Károly: A választójog. In: Bevezetés az alkotmányjogba (Szerkesztette: Trócsányi László – Schanda Balázs) SZTE ÁJTK PPKE JÁK, Budapest, 2010, 159–180. p.

TÓTH Károly: A választójog. In: Bevezetés az alkotmányjogba (Szerkesztette: Trócsányi László – Schanda Balázs, átdolgozott II. kiadás) SZTE ÁJTK PPKE JÁK, Budapest, 2011., 159–178. p.

TÓTH Károly: Kétkamarás Országgyűlés kell(eme)!, In: Téglási András (szerk.) Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban? Tanulmánykötet az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi Bizottsága által 2010. november 12-én megrendezett tudományos konferencián elhangzott előadások alapján. Budapest, A Magyar Köztársaság Országgyűlése, 2011. pp. 127-130.

TÓTH Károly: ... és az Alkotmánybíróság?, *De Iuresprudentia et Iure Publico*, Jog-és Politikatudományi folyóirat 2010 (5) 3-4. p. 12.

TÓTH Károly: Kormányzati rendszerünk néhány problémája, In: Kocsis Miklós, Zeller Judit (szerk.) A köztársasági alkotmány 20 éve . Tanulmánykötet. Pécs: Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány, 2009. pp. 441-451.

TÓTH Károly: Választójog, In: Trócsányi László, Schanda Balázs (szerk.) Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. Budapest: HvgOrac, 2013. pp. 183-218.

TÓTH Károly: Választójog, In: Trócsányi László, Schanda Balázs (szerk.) Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. Budapest: HvgOrac, 2014. (harmadik átdolgozott kiadás) pp.183-220.

Egyéb írások:

TÓTH Károly: Sarokba szorítva. Alkotmányjogi Kiskaté I—XXIII. Délmagyarország, 1992. június 2. — július 18.

TÓTH Károly: Principles of Constitutional Law: A Textbook and Guide to Hungarian Constitutional Law (Ed. István Kukorelli) In: *Annales Universitatis*

Scientiarum Budapestiensis de Rolando Eötvös Nominatae, Sectio Iuridica, Tomus XXXIV. 1993, Budapest, 1994, 165–171. p.

TÓTH Károly: Hogyan válasszunk államfőt? Magyar Nemzet, 1995. február 27.

TÓTH Károly: Alkotmányunk nyelve – „kinyújtva”. In: Kortárs, 2008. november, 52. évf. 11. sz. 77–80. p.

Szerkesztői munkák:

TÓTH Károly – KOVÁCS István: Az októberi dekrétumok és az első szovjet alkotmány.

(A dokumentumokat fordította és a jegyzeteket írta Tóth Károly) Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1980. pp. 271.

TÓTH, Károly. Az Európai népi demokráciák alkotmányai. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1985.

TÓTH Károly – KOVÁCS István: Nyugat-Európa legújabb alkotmányai. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1990. pp.446.

TÓTH Károly: In memoriam dr. Kovács István, akadémikus, egyetemi tanár. József Attila

Tudományegyetem (Szeged), Állam-és Jogtudományi Kar Tudományos Bizottsága, 1991.pp.459.Acta juridica et politica 40/1-26., pp. 459.

TÓTH Károly: Dr. Kovács István emlékfűzet, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, 1996. pp.33.

TÓTH, Károly: Kelet-Európa új alkotmányai. Budapest, Sík Kiadó, 1997. pp.345.

TÓTH Károly: Államiság – alkotmányosság – jogállamiság. Tudományos ülés (Budapest,

2000.március 30.) Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, 2001.pp.69.

TÓTH Károly: Az egyházi intézmények szerepe az európai integráció fejlesztésében, valamint a belga és magyar társadalomban. Konferencia 2001. november 8-9, Louvain-la-Neuve, Pápai Református Teológiai Akadémia – Szegedi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar, 2002.pp.176

HORVÁTH DEZSŐ

A literátus Tóth Károlyról, barátsággal

Ha jól számolom, ezer okom biztosan van, hogy barátsággal szóljak az alkotmányjogász Tóth Károlyról. Most készül átlépni a hetvenediket, tíz éve van még tehát a hetvenkedésre. *Ha én még egyszer hetven lehetnék!* – szoktam ilyenkor mondani, erősen hangsúlyozva, hogy most készülök kilépni a hetvenesek bűvös köréből. Ahány kilépő, legalább annyi belépő! Legyen ez az első nyomaték, a másik 999-et töredékében se tudom fölsorolni. Egynehány kóstdoló mondatra talán futja.

A következő viszont a *barátság* szava. Régtől fogva közszereplője volt ő már Szegednek, amikor személyesen megismerhettem. *Gyüttmőnt* ő is Szegeden, akárcsak én, de ez kicsi falat ahhoz, hogy barátság kanyarodjon belőle. Azt hiszem, főtitkára volt már az egyetemnek, Csákány Béla rektorsága alatt, amikor egymás mellé sodródtunk. Hetenként darvadozó kisdud társaságunk éppen kikopott a Somogyi-könyvtárból, helyet keresvén, Béla kínálta föl szombatonkénti találkozónkra a szobáját. Ott futhattunk össze igazán.

Örök rejtélyként állt előlem a nagy kérdés: a virtigli matematikus, és a virtigli jogász hogyan árulhat úgy-ahogy egy gyékényen? Más rugói is vannak ennek a kölcsönös együttforgásnak, nem biztos, hogy ami bölcsész-ésszel eszembe villan, az egyedül üdvöztető igazság lenne, de mindenki olyan kalappal köszön, amilyen van neki. *Szalay József* nevét őrzi úgy a szegedi hagyomány, hogy ő volt a város *literátus főkapitánya*. Ha én most mindkettejük örök jelzőjeként teszem tudományuk elé a *literátus* szócskát, talán nem tévedek akkorát, hogy egy visszarévedező írásba helyet ne kaphatna. Lennie kellett olyan magyartanárnak, aki a versek szeretetét, és könnyen tanulását beléjük olthatta. Még nem rendeztük meg ugratásként se páros versenyüket, ki tud kapásból idézni veretes költeményeket, és ki győzné le a másikat abban, hogy a végesincsen hosszúságúakat is végig fújja, de azt hiszem, ennek a vetélkedőnek is várhatnánk a végét akár hetek múlva is. A *literátus* matematikus és a *literátus* alkotmányjogász.

Magára szól, ki szót emel, mondja jó Arany Jánosunk, hadd ritkítsam a maradékot tovább még. Harmincnegyedik évadját kezdi ősszel a zsombói tanyai Wesselényi Népfőiskola. Jogászok közül is sokan vannak a kétszázhoz közelítő kikalapált fejű tudósok között, Karcsi maradt legtovább velünk. Minden évben tiltakozik ugyan, másokat ajánlva maga helyett, de mi eleitől fogva ragaszkodunk rigolyáinkhoz: mindenkiről annyi bőrt húzunk le, amennyit csak lehet. Élmeny az is, amikor látjuk az ismételt találkozó örömet a hallgatóink arcán,

és élmény az is, ahogyan ő sorba szedi a szóba jöhető alkotmányjogi formaságokat. Bár kimondtuk azt is a legelején még, a mindennapi politizálástól távol tartjuk magunkat, ahogy minden mástól is, ami megoszthatná társaságunkat, az ő szereplése seregestől adná az alkalmat vállalt teóriánk megsértésére, de okos vonalvezetésével sikerült elkerülnünk ezt a csapdát. Vannak ugyan, sokan vannak, akik hittel vallják, minden magyar állampolgárnak joga és kötelessége elmondania véleményét, mi leginkább azzal az érveléssel hárítjuk őket, nem kockáztathatjuk, hogy a sötét esti foglalkozások egymás szemét kikaparva érejenek véget.

Karcsi, ne lázadozz, vannak még tartalékaink!

És még valami, ami miatt, ha két kalapom lenne, mindkettőt megemelném előtte. Időtlen idők óta hajtogatom, állítson minden falu és város szobrot a *tanító embernek*. A futóhomok, sívó homok, sőt fosó homok földje az ő közreműködésük nélkül nem lett volna alkalmas rá, hogy ilyen színvonalon tartsa el a rajta és belőle élőket. Azt hiszem, a Széchenyi által megálmodott *kiművelt emberfők* igényét a mi nemzedékünknek is kötelező támogatnia. Akár a legelmaradottabbnak hirdetett tanyai körből indulva is. Azért is érdemes lenne, szólt tovább az érvelésünk, hogy a pedagógusnapok kiüresedő formaságai mellé belátható korból hozhassunk példaképeket. Istenem, de sok ígéretet kaptam, hogy itt is, ott is ez lesz a következő lépés, tudtommal egyes-egyedül *Cserépfalu* jutott el a megvalósítás boldog állapotáig. Ki lett volna más annak is a legfőbb mozgatója, ha nem Tóth Karcsi? Zsombórról Cserépfaluig vitt el az áthallás, és az ottani baráti társaság adogatta össze forintjait a *Tanító ember* szobrához, jó szívvel vetem szemére ezt a hősi cselekedetet is.

Derék Tóth Károly, Isten éltesen jó sokáig! Legyen erőd megtenni mindazt, amit csak te tehetsz meg, és erősítsd azokat, akik erősítésre szorulnak. És barátságunk is maradjon még évtizedeken át is. A „szombatozók” és a népfőiskolásokkal együtt. Az otthoniakkal és az itthoniakkal.

Szeretném olyan szózáttal zárni soraimat, amelyet egyikőtök se szokott mindennap idézgetni: *Élte édességét kétszeresen issza, Ki gyönyörködve néz az elmúltra vissza.*

Ámen.

KILÉNYI GÉZA

Gyulától Budapestig – gimnáziumtól az egyetemig

Én Gyulán születtem, és ott végeztem a gimnáziumot, kitűnő minősítéssel. A gimnázium vége felé megjelentek nálunk a szegedi agitátorok, akik arra próbálták rávenni bennünket, hogy legyünk jogászok. Első nekifutásra vajmi kevés sikerrel. Ennek két oka volt. Az egyik azért, mert – ki tudja miért – mifelénk a jogászokat nem nagyon szerették, a másik ok pedig abból eredeztetett, hogy az én gimnáziumi társaim túlnyomó része alkalmatlan volt az egyetemre. Én magam azt szerettem volna, ha eljutok Sopronba, mert gimnáziumi szabadságom alatt magam is dolgoztam, s fölszedtem egyet és mást a növényekről és azok táplálásáról.

Nos, nem volt szerencsém. Munka közben kaptam egy borítékot, amelyben az állott, hogy „bár minden feltételnek megfelel, azonban hely hiányában nem tudjuk teljesíteni a kérelmét.” A borítékban állott azonban néhány javaslat – számomra pocséknál pocsékabb – így azután beadtam a derekam és a javaslatok közül a jogászságot választottam ki, s ezt be is jelentettem.

Épp egy tanyánál voltam, mint hivatalos személy, amikor kikerékpározott egy fiú, aki szüleim üzenetét hozta azzal, hogy azonnal gyorsan menjek haza, mert másnap már Budapesten kell lennem. Hazarohantam, és csak annyit tudtam, hogy felvettem a szebbik ruhámat és már is rohantam az állomásra.

A vonaton néztem meg, hogy mi van a második számú borítékban. Hát nem váltott belőlem nagy örömet. Én ugyanis – mint írtam – immáron jogász szerettem volna lenni. Ehelyett azonban azt ajánlották nekem, hogy próbáljak ki egy erősen bolsevista szövegű ajánlat-csokrot. Erre én nem voltam hajlandó. A boríték szerint kilenc órára kellett volna ott lennem, ahol a különböző szövegeket szelektálták. Én azonban csak tizenegyes táján toppantam be, nyomban azzal, hogy „itt valami tévedés történt, mert én a jogász munkára szerettem volna jelentkezni.” Jó sokáig próbáltak meggyőzni, s ha látták, hogy velem nem jutnak semmire, elővették a vastag szöveg-kategóriát, egy borítékot keresztbe és kasul leragasztották, engem pedig utamra engedtek.

Akkor csapott belém a mennykő, amikor kiléptem az épületből. Életben soha nem jártam az Eötvös Lóránd Tudomány Egyetem környékén, de még azt sem tudtam, hogy merre kell elindulnom, ha oda akarok érní. Az utcán találomra megszólítottam egy budapesti embert, aki nagyon jó volt hozzám: részletesen elmondta, hogy merre kell mennem. Arra is mentem, és beléptem az Egyetem kapuján, odabenn pedig nyüzsögtek az egyetemista-jelöltek. Ismét nem tudtam, hogy belül merre menjek. Nagy szerencsém volt, hogy belebot-

lottam egy „mélynövésű”, szemüveges emberkébe (mint utólag tudtam meg, hogy a dékán mindenésébe), aki elvette tőlem a papírjaimat és csak annyit mondott, hogy holnap reggel nyolc órakor legyek ott. Úgy is történt, én pedig rövidesen Debrecen felé robogtam, mivel a kellemetlen előzmények után úgy véltem, hogy nem árt, ha két helyről is kapok nekem kedvező írást. Meg is kaptam őket, én pedig elköszöntem Debrecenről.

Mivel a kezemben volt a leendő egyetemista levele, egy-két hetet magamnak is megengedtem pihenésként. A pihenés során azonban sokat gondolkodtam azon, hogy vajon mennyivel lesz nehezebb az egyetem, mint a gimnázium. Gyulán ugyanis 95 százalékban olyan emberek vettek körül, akik a gimnáziumban sem állták meg a helyüket, az egyetemre pedig legjobb lett volna, ha vagy gondosan tanulnak, vagy egyáltalán nem tanulnak, mert képtelenek rá. Ennek két oka volt.

Az egyik az, hogy közeli vagy távoli falvakból hoztak be nagyon gyér ismeretanyaggal rendelkezőket, a másik pedig az, hogy sulykolták beléjük a marxizmus-leninizmust, minden nap szocialista módon énekelve járták be a gyulai utcákat. (Nota bene: a gimnázium igazgatója volt a legnagyobb marxista.)

Szeptember elején összegyűltünk az Egyetem egyik nagy előadó termében, és szelíden figyelgettük egymást. Én kedvezőtlen helyzetben voltam, mivel kétszáznál nagyobb csoportban én voltam az egyetlen gyulai. (Volt ugyan a gyulaiak közül egy vagy legfeljebb két személy, aki szintúgy vágyott a jogászkodásra, de ők más városban kötöttek ki.) Gyulán minden teremben volt egy „főnök”. A félreértés elkerülése végett mondom el, hogy ezt nem a teremben ülők nevezték ki főnöknek, hanem azt az igazgató vagy egy helyettese cselekedte meg, szigorúan oly módon, hogy csak egy „népi káder” lehet a főnök. Kíváncsi voltam, hogy vajon ehhez az Egyetem is ragaszkodik a „népi káder” keretei között? Nos, kőkeményen ragaszkodott. A párt és az ifjúsági szervezet mondotta ki, hogy a nagy előadó teremben hány csoport legyen, továbbá ki melyik csoportba jogosult belépni.

Őszintén szólva, mindez nem volt számomra meglepő. Már a végzős gimnazisták elbúcsúztatására sem a „főnököt” kérték fel, mert tudták, hogy az ő szövege nevettségbe fullad. Ezért az említett búcsúztatáskor – a legfontosabb részekhez – engem bíztak meg, noha nem voltam népi káder. Beszédet mondtam az utánunk jövő leány csapatnak, ezt követően szívhez szólóan beszéltem a távozó gimnazisták szülei és barátai számára, harmadikként pedig az igazgató kívánságára nekem kellett beszélnem a pártházban lévőknek. Engem beengedtek, ám a tanárok és a távozó gimnazisták a pártház előtt sorakoztak fel. Alig kezdtem el a mondanivalómat, odakinn szakadó eső indult meg. Mivel úgy véltem, hogy pillanatnyilag jobb épületben lenni, kellemesebb, mint az esőben, én csak mondtam, mondtam a szövegemet, míg az eső el nem állt.

Amint kiléptem a pártházból, hozzám fordult az egyik tanárom – olyan, aki nem veti meg a szeszt – azzal a kedves szöveggel, hogy „A fene egyen meg téged, miért kellett neked ilyen sokáig beszélned?” Mit mondhattam volna? Nem egyebet, mint azt, hogy a pártbéli elvtársaknak annyira megtetszett a szövegem, hogy még az eső lejártakor is ott akartak tartani. (Aki nem hiszi, járjon utána!)

Eme kis kitérő után visszatérek az egyetemistákhoz. Meglehetősen tarka népesség vett körül. Akár hogyan nyújtogattam a nyakam, egyetlen ismerőst sem találtam. Érhető módon a pestiek voltak előnyben, hol itt, hol ott bukkantak ismerősre.

Én nem tolakodtam, csupán azt figyeltem, hogy ki az ország melyik részéből érkezett. Egy-két hét után aztán már ismertünk egyeseket, mi több: maguk közé fogadtak. Ezzel azonban csak csínján kellett bánni, mert miként a gimnazistáknál, úgy az egyetemistáknál is voltak olyanok, akiknek a világnézete eltért az enyémtől és a hozzám hasonlóképtől. Egyesek lenézték azokat, akik templomba jártak, mások pedig dicsőítették a marxista-leninista tanokat. Voltak azután „kopók”, akik mézes-mázos szavakkal próbálták elcsábítani az elcsábíthatókat, s ha az megtörtént, siettek a pártirodában mószerolni. Én kökeményen tartottam magamnak azt a célt, hogy ha már így hozta a sors, legyek én jó egyetemista. Gondosan átnéztem az első év feladatait, mert még magam sem tudtam, hogy melyik jogászai szakterület számomra a legalkalmasabb. Végül is úgy döntöttem, hogy az első évben nem egy, hanem három szakterületet vizsgálók meg. Ez annyit jelentett, hogy nem elégedtem meg a délelőtti szakterülettel, hanem délután betársulok ama társaimhoz, akik többlet akarnak megtudni, mint amit délelőtt halottak.

Ezeket a délutáni foglalkozásokat – amelyek nem kötelezőek, s amelyeket többnyire lelkes fiatal oktatók vezetnek – ahol csak tudtam, magam is végig hallgattam, mi több hozzá szóltam, netán vitába is keveredtem. (Az ilyesmi délelőtt, amikor többnyire a professzor oktatja a tanítványait, ez nem lehetséges.)

Szerencsémre nagyon hamar rájöttem, hogy a gimnázium és az egyetem ég és föld. Amíg gimnazista voltam, elég volt az, hogy végig hallgattam az órát. Könnyre nem volt szükségem, többnyire a szünetben írtam meg az otthoni lelkét is. Mindezt azért, hogy a gyengébb ismeretekkel rendelkező társaimat nagyobb munkára serkentsem. (Ez sajnos nem mindig sikerült. Volt egy délután, amikor mindössze öt személyt kellett megvizsgálni ahhoz, hogy ki lehessen mondani: a gimnazista méltó a további működésére. A dolog azonban kissé megváltozott. Az öt személy közül egy kiváló minősítéssel fejezte be a gimnáziumot, míg a további négyet elbuktatták. Az ötödik személy – nem véletlenül – én voltam.

Ami az egyetemistákat illeti, nekik a kezdettől fogva tudniuk kellett, hogy ahol ülnek, ott sokkalta nagyobb munka vár rájuk, mint a gimnáziumban. Aki a félévi, vagy a második félévi időszakban csak egyszer olvasta el az időszerű könyvet (vagy könyv-részletet), az megnézheti magát. Én már menet közben elővettem azokat a jegyzeteimet, amelyeket fellapoztam, mert sok okos dolog rejtett bennük. Ez vonatkozik a délutáni szakterületekre is. Amikor azután közeledett a félévi vagy második félévi idő, én elővettem mind a könyveket, mind pedig a jegyzeteimet, azokat – attól függően, hogy mennyi időm lesz rá – reggeltől estig tanulok. Nálam ez úgy ment végbe, hogy először azt olvastam, amit aznapra magamnak kijelöltem. Ezt követte a második olvasat, amelynek lényeges részeit gondosan meghúztam, végül pedig odáig jutottam, hogy egy szóval egy vagy több könyvlapot fejből ismertem.

Nem hagyhatom figyelmen kívül, hogy miként viszonyultunk egymáshoz. Azok voltak kedvező helyzetben, akiknek ismerősei voltak. A távolról érkezők lassacskán tudtak beilleszkedni. Én igyekeztem szerény maradni, tekintet nélkül arra, hogy ki szegény, ki pedig – többnyire a szülők jóvoltából – többet engedhet meg magának. Arra is ügyeltem, hogy ne sértsem meg azokat, akik mellettem ülnek, ha kérdeznek tőlem valamit, készséggel válaszolok. Akadnak persze nagyképűek is, de azok előbb-utóbb lejjebb adják a hangjukat.

Az első és második egyetemi szakaszban – ha lehet – nem csak én, hanem sokan a társaim közül, figyeltük a professzorok előadásait. Azt kellett mondanom, hogy bizony ezek nem homogének: voltak olyan professzorok, akik nem lelkesedtek a pártért, ugyanakkor kiváló professzorok voltak, míg mások csapnivaló oktatók voltak, de ajnározták a marxi-lenini nézeteket. Az utóbbiak közül voltak olyanok, akik szóról-szóra olvasták fel a tananyagot, egyetlen saját gondolat nélkül.

Én abban a csoportban voltam, amelynek tagjai élvezettel hallgatták a bölcseket. Az ő előadásaik alatt nem volt beszélgetés, legfeljebb halkan, a korábban nem ismert dolgok gyors leírása. Idő hiányában nem sorakoztathatom fel az összes kiváló professzor, de kettőt azért nem hagyhatok ki.

Sala bácsi minden valamire való professzor kedvence volt. Az én koromban Sala bácsinak két fontos tenni valója volt. Mivel ő nem vetette el a szivarokat, miközben az ELTE felé haladt, bement egy trafikba. (Nem olyanok, mint mostanában.) Sala bácsi kilépett a trafikból és elindult. Sajnálatos módon nem arra, amerre kellett volna. A lakásába való belépésekor kedves felesége felvilágosította, mondván, hogy „Sala, neked most órád lenne”. Sala nem lelkesedett, de kellő időben – némi késedelemmel – beérkezett a dolgozó szobájába. Aznap minden egyetemista is tudást szerzett a szivar ügyről, legfeljebb azonban mindenki beéri egy mosollyal, mert mindenki szerette Sala bácsit.

Volt azonban még egy dobása is. Nevezetesen az, hogy írásban adták ki a vizsgára szóló szövegeket. Sala bácsi azonban jobban szerette az előszót, mint az írásban adottat. Így azután a vizsgázónak csak két percet engedélyezett, majd azt mondta: „Várj, fiam, mondok én neked valamit.” Tulajdonképpen arról volt szó, hogy Sala bácsi meg akarta tudni: a vizsgázónak mekkora a felkészültségi foka, van-e önálló álláspontja.

Volt azután egy másik professzor is, akit valamennyien szerettünk, annak ellenére, hogy megkívánta az anyagok alapos ismeretét. Ez azonban nem mindenkinek sikerült. Közöttünk volt egy igen csinos leány, aki azonban annyit értett a joghoz, mint hajdú a harangöntéshez. Azonban valakitől meghallotta, hogy a professzor úr kedveli a piros színű ruhákat. Több sem kellett a kolleginának, aki azonnal készíttetett egy csodaszép ruhát. A mi professzorunkat azonban nem lehetett átrázni. Egyre másra tette fel a kérdéseket, de mindhiába. Mivel jószívű voltam és tőlem négy méterre ült, nagyon halkan súgtam a leányzónak, hátha azt megérti. Nem értett azonban semmit, viszont meghallotta az én sűgásomat. Meg is kaptam a magamét: abban a formában, hogy „Kilényi, Kilényi még sorra kerül sz.” De mielőtt sorra kerültem volna, a mi professzorunk mondott valamit.

Nevezetesen azt, hogy „kénytelen vagyok véget vetni a kérdésnek, mert még azt mondják rólam, az öreg csak azért adja át X-et, mert piros ruhája van”.

Nos, nem volt nekem piros ruhám, de ennél sokkal nagyobb tisztesség ért meg. Az imént említett két professzor a vizsga időszak végén mindig a lakásába invitálta a legjobb hallgatókat. Nem sokat, csak kettőt-hármat, de azok halálukig nem felejtük el. Én sem felejtettem.

Volt azonban egy professzorral szomorú dolgom is. A félreértések elkerülése céljából nem velem volt gondja, hanem az egész osztállyal. A probléma abból eredt, hogy a professzor nagyon halkan beszélt, s aki a harmadik helyen ült, az már alig hallott valamit, az ötödik helyen pedig már mindenki nagy hangot üt meg és fűtүүл a tanárára. Én nagyon sajnáltam azt a derék embert, annál is inkább, mert tíz percenként félbe szakította a mondanivalóját, s azzal fenyegette a nagyhangúakat, hogy „vigyázzanak, mert a dékán úr már nyomon van, és maguk megkapják azt, amire érdemesek”. Nos, ettől kezdve mindenki azt kiabálta, hogy „dékán úr már nyomon van”. Hárman voltunk a professzor körül, de rossz volt nézni, hogy mennyire kifulladás után. Hárman voltunk szerencsések: a professzor a szobájában halkan ugyan, de bölcs dolgokkal traktált bennünket, mi pedig ezt tovább adtuk a délutáni önkéntes tanácskozáshoz, ahol mind többen jöttek, hozzánk. Engem váratlanul ért, hogy a professzor úr kettesben való megbeszélésre behívott a szobájába. „Édes fiam, kérek tőled valamit. Az óráim egy részét átengedem neked. Elsőként például azt, hogy gondosan nézd át a hivatalos lapban azokat a dolgokat, amelyek

bennünket érdekelhetnek, ezeket pedig magyarázd el a barátaidnak, hátha figyelnek”. Bevallom őszintén: velem ilyesmi még nem történt. Ezért ész nélkül estem neki a hivatalos lapnak, s kiválasztottam azokat a részeket, amelyek érdekeseek lehetnek. Sem a professzor, sem én senkinek nem árultuk el, hogy mi készül itt két nap múlva. A hallgatók ugyanúgy viselkedtek, mint korábban: kiabáltak, társalogtak, kártyáztak. Én az óra elején beültem az első sorba, egy kedves kollegina mellé. (Ez nem szerelem volt, csupán kedvesség.)

A professzor bejött az órára, de erre senki sem figyelt. Én kétágú lettem: oda figyeltem, hogy mit mond a kollegina, de azzal párhuzamosan vártam, hogy a professzor mikor szólít a pódiumra. Az utóbbi rövidesen bekövetkezett, de senki sem foglalkozott vele. Én gyorsan odasúgtam a leányzónak, mondván: „bocsáss meg, most egy kis dolgom lesz”, azzal halkan felkeltem és felálltam a pódiumra. Ezt azonban még senki sem vette észre. Óriási szerencsém volt, hogy a hangomat a leghátsó részen is hallani lehet. Az ordítózik és kártyázók egy pillanat alatt elhallgattak, mert bizonyosra vették, hogy hirtelen megbolondultam, vagy megrészegedtem, mert mit keresek és a pódiumon, amikor ott van az oktató, aki egy szóval sem küld el a pódiumról. Mindössze egy perc alatt azonban rájöttek, hogy sem bolondnak, sem részegnek nem vagyok mondható, ellenben érdekes dolgokat lehet hallani tőlem, mert nem csak a hivatalos lapból lehet meríteni, hanem nekem is lehet javaslatom, mi több: az sem bűnös dolog, ha mondok egyet és mást a szomszédos országok olyan tevékenységéről, amelyről a jelenlévőknek halvány gőze sincs, pedig nem árt, ha valamit onnan is merítünk.

Számomra csodával ért fel, hogy tisztelt társaim nem csupán elhallgattak, hanem oda is figyeltek. Eszembe sem jutott, hogy amikor megszólal a csengő, majd tapsra várok. Nem a tapsikolás céljából álltam a pódiumra. Két dologra ügyeltem. Az egyik az volt, hogy nem hivalkodtam. Senkitől sem kérdeztem meg, hogy érdemes volt-e végighallgatni a mondandómat. A másik dolog az volt, hogy az a szerencsétlen oktató, akit annyiszor megaláztak, próbálja meg, hogy – az eddigiek alapján – szereltesen fel egy hangos készüléket, mert akkor nem lehet azt mondani, hogy semmit sem lehet hallani.

Sajnálom, hogy rövid időn belül szétváltak útjaink: a professzor úrnak és nekem. Egy szép reggelen ugyanis hozzám jött vagy tíz barátom, azzal, hogy a szegediek néhány emberrel vázlatosan bennünket is szeretne bevonni abba, ami szerintük az országnak javára lehet. (Úgy nézem, ha valami jó van, mindig hozzám jönnek, én pedig a bölcsek kövét nem hajtom el.) Volt azonban egy pici gond: Sala bácsinak most kezdődik az órája. A barátaim morfondíroztak, hogy most mi legyen. Én csak annyit mondtam: ti legyetek belül, a szegediekkel, öt perces szöveggel, én pedig a folyosón, Sala bácsival. Így is lőn. Én is bementem vele együtt, a szegediek pedig mentek tovább, más egyetemekhez.

Tíz perccel később bejött a terembe egy belső „futár”, aki felcipelt a pártházba, ahol én soha nem jártam. Még ki sem nyitottam az ajtót, már is szidások áradtat zúdult rám. „Hogy merted beengedni a szegedieket, ki adott neked erre engedélyt, stb., stb.” Egy ideig még vártam – a nálam két évvel idősebb szájából – de azután ellentámadással lendültem. Megkérdeztem, hogy ki tiltotta meg az ELTE, vagy akármelyik másik egyetem kölcsönös találkozását? Ha nem tudnád, ez nem bűn, hanem előny. A bűn az, ha bármelyik egyetem ül a fenekén, ősrégi dolgokkal foglalkozik, holott az élet szüntelenül változik. Az a jó az egyetemen, ha az oktatói, de a hallgatói is keresik az újdonságokat, mert ellenkező esetben elpártolnak az olyanok, akik szeretnének magasabb szintű munkát végezni az egyetem után.

Nos, egy egész órája csapkodtuk egymást: ellentétem állandóan a párttal hivatkozott, én pedig a bölcsességgel. Ő pimasz hangon beszélt velem, én pedig úriember módjára, mert tudtam, hogy ettől a falra mászik, vagy gutaütést kap. Végül is ott hagytam, mondván, hogy nekem órára kell mennem.

Másnap reggel beléptem az egyetem ajtaján, s véletlenül mellém csapódott egyik társam is. Amikor fölfelé léptem néhányat, megállított bennünket az egyetem DISz titkára, s a következőket mondta: „Már vártam rátok. Arra kérek benneteket, hogy forduljatok vissza, és az egyetem nevében menjetek a DISz épületébe, amely egy budai úton található”. Gyorsan elővettünk egy térképet és nekivágtunk. Mire oda értünk, elég sokan voltak ott az ország legkülönbözőbb tájairól. A nagy probléma azonban az volt, hogy sem mi, sem pedig a DISz vezetői nem tudták, hogy ki-kicsoda: megrögzött pártkatona-e; olyan, aki még nem döntötte el, hogy hová tartozik; s végül olyan „tégla”, aki mézes-mázás, de amint lehetett, elszaladt módszerolni.

Számomra most jött a nagy csoda: a DISz vezetői egyáltalán nem lelkesedtek a pártért, kiváltképp az olyan pártkatonákért, mint akivel nekem volt szerencsém egy nappal korábban, s aki azt gondolja, hogy az egész országban ő a legkiválóbb pártkatona. Amikor a DISz vezetők meghallották, hogy mi ketten honnan jöttünk, megnőtt az ázsiónk, és mind gyakrabban fordultak hozzánk tanácsért, vagy másért. Mi pedig készséggel segítettünk nekik. Egyre többen jöttek be a DISz házába, különböző helyekről, mi pedig azt figyeltük, hogy ki az, aki nem tűnik számunkra gyanúsnak. Én elég sok egyetemistával beszéltem, és mindvégig örömmel tapasztaltam, hogy nagyjából azonosak a nézeteink.

Egyszer csak berobban hozzánk egy DISz vezető és közli, hogy délután nagyszabású vita és javaslat lesz. (Jellemző rájuk, hogy az ELTE-t „elfelejtették” meghívni. Ezt észrevették a DISz vezetők is, és engem bíztak meg azzal, hogy mondjak egyet és mást.) Ennek nem nagyon örültem, mivel az utolsó pillanatban közölték velem, és úgyszólván semmi felkészülési időm nem volt. Gyorsan előszedték a legnagyobb autót, amely csaknem akkora volt, mint később

Putyiné. Nagyon sokan voltak az épületben, és már javában fojt a vita, amikor sikerült bejutnom. Én már az autóban is eldöntöttem, hogy nagyon röviden fogok beszélni. Azzal kezdtem, hogy az Eötvös Lóránd Tudomány Egyetem hallgatóinak nevében köszöntöm a jelenlévőket. Hozzánk már egy nappal korábban érkeztek a szegedi egyetemisták, mert kipattant belőlük egy sajátos szegedi gondolat. Amikor ezt mondtam, a tömegből egy nő rikácsolni kezdett, hogy „nekünk nem kell Horthy Miklós”. Kedvem lett volna megmagyarázni neki, hogy szó sincs Horthy Miklósról. Ellenben a szegedi hallgatók okos gondolatokkal léptek elő, amit érdemes megvizsgálni. Nem akartam vitatkozni, ezért közöltem, hogy két napja egyre több helyről érkeznek hallgatók a DISz házába, ahol elmondhatják, hogy mit tartanak jónak és mit rossznak. Bölcs dolognak tartanám, ha innen is küldenének embereket. No, ennek eleget tettek, és félórával később ott voltak. Én négy szemközt beszéltem velük, örömmre. Közben jött egy hírnök, hogy másnap délután nagyszabású felvonulásra kerül sor az egyetemisták részvételével, akár budapestiek, akár máshonnan jövők.

A következő napon már korán ott voltunk a DISz házában, de szükség is volt ránk, mert állandóan szólt a telefon, mivel azt hallották, hogy szigorúan megtiltották a felvonulást. A DISz vezetői mindenkinek azt mondták, hogy már pedig meg fogjuk tartani a felvonulást. A vezetők bementek a pártközpontba, és megmondták, hogy amennyiben megtiltják a felvonulást, ennek súlyos következményei lehetnek, nem csupán a diákokra, hanem az egész országra. Dél táján azután beadták a derekukat és feloldották a tilalmat. Ezt a rádió is bejelentette. Három óra táján azután megindult két hosszú sor: az egyik, a Duna bal oldalán, a másik pedig a jobb oldalán. Mi előzetesen abban állapodtunk meg az ELTE-vel, hogy a kart karba öltve menetelünk, nehogy rossz személyek furakodjanak a soraink közé. Sajnos nem mondhatok el mindent, amit szeretnék, ezért csak a legfontosabbakat említem.

A két hosszú sor Bem József szobránál találkozott. Ott szerettek volna fontos dolgokról beszélni, de nem sikerült, mert nem voltak felkészülve arra, hogy hallani lehessen. Így azután a két csoport átment az akkor még fennálló hídon, a parlament elé, és a nagyszámú közönség egyre nagyobb számban követelte, hogy hozzák elő Nagy Imrét. Ez azonban elég nehéz volt, mert Nagy Imrének számos ellensége volt, akik hallani sem akartak arról, hogy az emberek bölcs dolgokat hallhassanak. Mint ismeretes volt, Nagy Imrétől valamennyi jogát elvették, és a lakása körül is állandóan ott ólálkodtak. Az volt a szerencse, hogy az országházon belül volt egy néhány épeszű ember, aki megmondta, hogy amennyiben nem engedik meg Nagy Imrének, hogy szólhasson az emberekhez, ez az országnak súlyos csapás lehetne. Nagy nehezen belementek abba, hogy kiküldenek egy autót Nagy Imrének, mert a hatalmassá duzzadt népség egyre idegesebben követelte mindazt, amit indokoltnak látott.

Iszonyú helyzete volt Nagy Imrének. Őt senki sem világosította fel arról, hogy délután hatalmas számú személy lesz a parlament előtt, a pártközpont részéről semmiféle ajánlást nem kapott, s amíg a neki küldött autóban ült, fogalma sem volt arról, hogy mit mondjon az embereknek, ebben sem segítette senki. Mivel hosszú ideje nem tudta, hogy akkortájt mit illik mondani a jelentkezőknek, szavait azzal kezdte, hogy „Kedves Elvtársaim!” Ez olaj volt a tűzre, mert sokat egybehangzóan kiáltották: „Nem vagyunk elvtársaid !” Én soha nem jártam közvetlenül Nagy Imre közelében, de tőlem telhetően figyeltem a tevékenységét és a legnagyobb tisztelettel viseltetem irányában. Most pedig voltak emberek, akik lenézték Nagy Imrét, pusztán azért, mert régi beidegződése folytán eltévesztette az egyik szót. Már pedig ez mindenképpen könnyebb, mint néhány nappal később ismét hozzákezdeni a komoly munkához, majd még később – sokadmagával – meghalni a hazáért.

Amikor Nagy Imre befejezte a rövidre fogott mondanivalóját, az én barátaim az ELTE-n jó hangosan kiáltották, hogy „a rádióhoz”. Elindultunk tehát a rádióhoz, kétféle okból: az első az volt, hogy reményeink szerint mi leszünk az elsők, a másik ok pedig az volt, hogy a különböző egyetemek hallgatói különböző szövegeket, különböző számmal akarták bejuttatni a rádióba. Mindkét elképzelésünk dugába dőlt. Mire oda értünk a rádió épületéhez, jó sokan voltak már ott, köztük a legkülönbözőbb személyek is. A tömeg egyre duzzadt, olyannyira, hogy faltól falig lökdösték egymást. Azok, akik szövegeket gyártottak, szerettek volna bejutni az épületbe, de ez nekik sem sikerült. Én épp az ajtóval szemben álltam, fölöttem pedig egy kiugró volt, ahol oda-vissza mászkáltak a rádió emberei: de a rádió nagyszonya nem engedte meg, hogy kívülről bárkit beengedjenek. A nagy nyomás hatására benyomták a rádiós ház ajtaját: s abban a pillanatban szembe találoztunk a dobtaras ávósokkal, akik egy darabig tartották magukat, de utána más dologhoz kezdtek. Mi csak 6-8-at láttunk belőlük, de rövidesen kiderült, hogy tele van velük az egész ház. Őt másodperc múlva elkezdtek durrogó anyagokat hajigálni, ami óriási félelmet keltett, mert sokan azt hitték, hogy kézigránátokat dobtak közéjük. Kézigránát ugyan nem volt, de gázt eresztettek az emberek közé, akiknek orra, szája, mindene tele lett vele, igen kellemetlen volt. Azok, akik a rádiós ház ajtajának közelében voltak, minél előbb szerettek volna kikerülni a keskeny utcából, de az úgyszólván lehetetlen volt, mert a körülöttem lévők nem tudtak kijutni, mivel egyre többen és többen akartak befelé menni. Amikor végre a kimenésre várók egy picit kijebb kerültek, már még is szólaltak. Ketten álltak mellettem, egy derék munkásember, valamit egy honvéd tiszt (nem ávós!). A munkás anynyit mondott a tisztnak: „Ez a te drágalátos népi demokráciád!”

Én keservesen kiverekedtem magam, majd leültem a rádiónk mellé, mert tudtam, hogy várható lesz egy magas helyről érkező szöveg. Feltételeztem, hogy

ez a szöveg csapnivaló lesz. Úgy lőn. Amikor a fiatalság elindít egy újszerű vállalkozást, amelyhez csatlakoznak azok is, akik egyetértenek velük, akkor nem célszerű idegesíteni az embereket.

Amikor mentem hazafelé, egyre sűrűbben hallottam a puskaropogást, csak azt nem tudtam, hogy ki lő és mivel. Mivel nekem semmiféle puskám nem volt, úgy döntöttem, hogy másnap reggel bemegyek az egyetemre. Nem tudtam, mert széles utcákon kellett volna átmennem, pedig egy néhány átfutó ott hagyta a fogát, már pedig azt valahogy nem szeretem. Másnap bejutottam az egyetemre, ahol azt mondták, hogy mindenki a lakóhelye szerinti honvéd épületben jelentkezze. (Akkor még minden kerületben volt honvéd épület, az én lakóhelyemtől nem messze.) Ott én tisztességgel jelentkeztem, azonnal megkaptam a katonaruhát, valamint a dob alakú puskát. Az utóbbival nagyon sok bajom volt, mivel vastagon be volt kenve, hosszú idő kellett, amíg fényesre sikáltam.

Estefelé beszólt valaki, hogy a környező részek csibészei valahonnan szereztek a csúzlítól kezdve mindent – a puskáig is – és kitalálták, hogy este szétzavarnak bennünket, mert azt hiszik, hogy ávósok vagyunk. Én azt mondtam, hogy jó lenne elébe menni a dolognak. Ezt elfogadták, s összeállítottak egy kétszer két személyből álló csoportot, a következőképpen: én voltam a jobb első, egy egyetemista a bal első, egy sürgősen behívott hadnagy második, végül egy balnak egy katonai matróz. Sötét volt már, amikor elindultunk. Elsuhant mellettünk egy kb. 20 főből álló, nyitott teherautó; amit láttunk, az inkább börtönviselteknek, mintsem rendes embereknek szól. Elsuhant egy öt személyből álló autó is, nagy zászlót lobogtatva. Időközben azt vettük észre, hogy azok, akik bennünket szét akartak zavarni, elindultak felénk. Mint tapasztaltuk, 6-12 éves fiatalokból állt. Amikor 20 méterre megközelítettük egymást, ránk rivalltak, hogy „állj, fel a kezekkel”. Nekem ez a legcsekélyebb módon sem tetszett, de a hadnagy azt mondta, hogy beszéljünk velük. Erre azonban nem került sor, mert az imént öt személyből álló autó villámgyorsan mellénk jött, egy ember kiugrott a kocsiból, lekapta rólunk a puskát és a koci úgy elporzott, hogy soha nem láttuk többé. A fiatalok látták, hogy nincs nálunk fegyver, ezért oda jöttek hozzánk. Mi megmagyaráztuk, hogy nem vagyunk ávósok, itt vannak az igazolványainak is, azért küldtek bennünket ide, hogy a szétoszlott rendőrség helyett tartsuk a munkát. Megpróbáltuk a fiatalokat rávenni arra, hogy menjenek haza, mert a szüleik nyilván aggódnak értük. Erre azonban nem voltak hajlandók.

Miközben velük beszélünk, valaki lőtt egyet, és egy kislány összeesett. Szerencsére épp akkor ment arra egy mentőautó, gyorsan beemelték a kislányt és bevitték a legrövidebb kórházba. Újólág megpróbáltuk rávenni a fiatalokat a hazamenetelre, de mindhiába.

Nem tudtunk mást csinálni, mint azt, hogy visszamentünk a körletünkbe, kaptunk új puskákat, és azokat jó hosszú ideig sikáltuk, hogy hadra foghatók legyenek. Amikor ez megtörtént, a hivatásos katonai gépkocsivezető mellé ültem, mert egy nagyobb laktanyából kellett ételeket vinnünk a többieknek. Amikor visszafordultunk, egy ideig senkit sem láttunk, és már közel volt az a honvéd épület, ahonnan elindultunk. Egyszer csak felbukkant egy vékony kabátos ember, aki egy szál maga hadonászott, hogy álljunk meg. Én azt mondtam a pilótának, hogy menjünk nyugodtan tovább, hiszen katonák vagyunk és egyetlen, fegyvertelen emberrel szállunk szemben. A gépkocsivezető azonban azt mondta, hogy neki családja van, ő megáll. Tulajdonképpen igaza volt, mert abban a pillanatban, amikor megálltunk, minden zugból csak úgy ömlöttek az emberek. Én azonban gyorsan kiugrottam a kocsiból és sztentori hangon rájuk szóltam: „Gyertek hozzánk közelebb. Mi magyar honvédek vagyunk, nem pedig ávosok, még kevésbé oroszok. Láthatjátok, hogy noha a nyakamban van a pisztoly, senkit sem bántok. Itt vannak az igazolványaink is. Most pedig elköszönünk tőletek, mert sürgős feladatunk van”. Nos, ezt megúsztuk baj nélkül.

Most – sajnálatomra – kénytelen vagyok néhány napot kihagyni a mondanóimból. Korábban említettem, hogy a rádiótól való eljövetelem utáni napon nem tudtam bemenni az egyetemre, mert azt a gyakori lövöldözés nem tette lehetővé. Ugyanakkor a más oldalról jövő barátaim nem csupán bementek, hanem – mivel nem tudták, hogy élek-e vagy halok-e – a jelenlévők köréből létre hoztak egy csoportot. Ennek én nem voltam tagja és azt sem tudtam, hogy mivel foglalkoznak. Nem sokkal később azonban kitalálták, hogy hozzunk létre teljesen megbízható és sok mindent ismerő barátainkból két egymást követő, 24 órás csapatot. Ezek közül az egyiknek én lettem a vezetője.

Hamarosan kiderült, hogy a két 24 órára nagy szükség van. A rendőrség szétzilálódott, az egyetemet pedig – a mi embereinkkel – őrizni kellett. Én minden alkalommal leírtam, hogy kinek és mennyi időre kell ott szolgálni. Én elég gyakran néztem szét az egyetemen, egyszer tanúja voltam annak, amikor a kommunista professzor be akart menni, ám a két őrző közölte, hogy nem áll módjában beengedni. (Ez még a csoport parancsa volt, én nem voltam benne, ám ha lettem volna, nagy valószínűséggel én is ezt mondom. Egyébként nem csak professzor, hanem más személy is kapott az éppen szolgáló őrzőtől ilyen szöveget.)

Mivel az oroszok kivonultak Budapestről, mindnyájan arra gondoltunk, hogy most már eljön a jobb idő. Sajnos tévedtünk. Nyugodtan aludtunk, amikor a sötét hajnalban megszólaltak a fegyverek, és rögtön tudtuk, hogy mi vár ránk. Azonnal intézkedtem, hogy hozzák be a nagy terembe a katonai ládákat. Míg a többiek a rádiót hallgatták, én szedtem elő a dob alakú puskát – a jelenlévők számának megfelelően – és elkezdtem a dobba helyezni a lövedé-

keket. Amikor beszállingóztak a terembe és meglátták a kézigránátokat, olyan gyorsan kimentek, ahogyan csak tudtak. Azok, akik a nyáron egy hónapos katonai kiképzésen vettek részt, túlnyomóan azt hitték, hogy az igazi kézigránát az, amit a kezükbe nyomtak. Valójában az igazi kézigránát nem csak pukkan egyet, hanem kemény, és képes az ellenséget kisebb vagy nagyobb mértékben megsemmisíteni. Nekem három ládában hozták a kézigránátot, mert három különböző darabból lehet összeállítani.

A lövöldözés továbbra is fenn marad, de még most sem tudjuk, hogy kik jönnek: a visszafelé jövő magyar katonák, az orosz katonák gyalogosan, orosz katonák nagy ágyúkkal, orosz katonák tankkal és gyalog csapattal, stb. Már nyolc óra volt, de az oroszoknak a közelünkben nem volt senki. Kilenc óra táján tankok hangját lehetett hallani, és rövidesen kibukkant 5 tank, egyenesen felénk, de gyalogosok nélkül. Barátom és én becsúsztuk a nagy termünk előtti részbe, de úgy, hogy kívülről nem lehetett látni bennünket. Korábban már egy katonai kabátra ráfeküdtünk, mellettünk volt a dob alakú puska és a kézigránát. Közben kb. nyolc méterre megállt előttünk az első tank, majd a többi is, és mind az öt tank ránk fordította az ágyúját. Vártunk, hogy lőni fognak-e. Mivel nem lőttek, egymásra néztünk, azzal, hogy mi pedig lőni fogunk. Én már nyúltam a kézigránát után, amikor a hátunk mögötti ajtón át kikiabálták, hogy felülről azt mondták: ne lőjete, várjátok azt, hogy ők lőjenek. Én engedelmes katona voltam, eleget tettem a parancsnak. Az öt tank vezetője hátramenetben visszament, de mind végig ránk fordított ágyúval.

Az Atya úristennek köszönhattük, hogy életben maradtunk. Ha csak egyszer megmozdulunk, az öt tank cafatokká tép bennünket, majd a földig rombolja le az egyetemet, s ilyen módon hányan halnak meg.

Vajon az öt tankos honnan szerezte a tudományát? Egyszerű. Az ávósok kimentek Budapestről, és rajtunk kívül ütöttek tanyát. Utána nagyon precízen felrajzolták, hogy a tankosok merre felé, milyen épületnél, milyen szögben, stb. dolgoztak. Őket azonban nem érdekelte magyar vagy orosz, hiszen ők ávósok. Az öt tank eltávolodása után oda jött hozzánk egy tisztelt oktató, aki a következőt mondta: „Én mindvégig veletek voltam. Ne higgyetek abban, hogy jönnek hozzátok a külföldi katonák, hogy megvédjenek benneteket. Gyertek velem.” Iszonyú vergődések közepette döntöttem úgy, hogy velük megyek. Hatan voltunk és a szomszédos templomon keresztül mentünk ki. A hatból öt elment külföldre. Én itt vagyok.

PÉTER LÁSZLÓ

Juhász Gyula a Nyugatban¹

Galambos Ferenc Nyugat-repertórium (1959) és a mi kritikai kiadásunk (1963) szerint Juhász Gyulának 38 verse jelent meg a Nyugatban. Érdekes az eloszlásuk: a Nyugat indulásakor és Juhász pályájának végén a legtöbb. 1908-ban négy, 1909-ben a legtöbb: épp egy tucat, tehát 12; a költő halála előtt megint az átlagnál több: 1934/35-ben 7. Ezek többnyire egy-egy tömbben. Közben pedig szétszórva, egyenként, legfőljebb kettesével: 1910-ben, 1912-ben, 1918-ban, 1921–1924 közt, végül 1930-ban.

Forma szerint a Nyugat első száma 1908. január elején jelent meg. A valószínűségben legalább egy héttel előbb, 1907. december végén. Juhász Gyula ugyanis már december 29-én *Nyugat felé* címmel a Szeged és Vidéke első kolumnáján vezércikkben méltatta megjelenését:

„És éppen most indult meg a Nyugat, a Figyelő és [a] Szerda utóda. A legfinomabb szellemű magyar kritikusnak, Ignotusnak szerkesztésében. Bármily ellenkezéssel fogadják is némelyek, egyre kevesebben ezt a magyar lapot, azt elvitatni nem lehet senkinek, hogy Ignotusék értékes kultúrát jelentenek, és értékes kultúrmunkát végeznek. Az igaz, hogy nem csöpög az írásuk a magyarosságtól; az igaz, hogy olcsó hatást nem várnak és nem kellene; az igaz, hogy még egyelőre inkább bírálják és keresnek, mint alkotnak és teremtenek, de az nem az ő hibájuk, hogy mai magyaroknak születtek, és hogy a nagy, az isteni Arany és Petőfi után bizony bárdolatlan, bizony gyöngye epigonok vetettek és arattak, tisztelet a kivételeknek!

Már maga az a harcosszellem, az a bátor szókimondás, az a sírva vigadó öntudat, amellyel a Nyugat indul, mutatja, hogy magyar tájékon, magyar lelkek csinálják. A mi nemzeti kultúránkat különben is mindig két lényeges dolog jellemezte: lépést tartott a művelt Nyugattal, és kevés hagyományra támaszkodott, minden korban egyéni volt.”

Elküldte az újságot a főszerkesztő Ignotusnak, mellékelve hozzá néhány versét. Ignotus már január 3-án válaszolt neki:

„Igen tisztelt Uram, verseit átadtam Osvátnak, ki a Nyugat teljes hatalmú szerkesztője, s a kegyed munkásságának éppúgy ismerője s tisztelője, mint én. Szépen köszönjük, s teljes jelentőségében értékeljük a cikket, melyben lapunkról megemlékezik. Kérem, adja át üdvözlömet a szerkesztő uraknak is. Kollegiális szeretettel híve Ignotus.”

¹Az íráshoz felhasznált főbb irodalom: Ilia Mihály: A Holnap születése. = Acta Universitatis Szegediensis. Sectio Litteraria. Irodalom. 2. k. Szeged, 1959.; Ilia Mihály: A Nyugat és A Holnap. = Acta Universitatis Szegediensis. Acta Historiae Litterarum Hungaricarum. 1. k. Szeged, 1961.; Péter László: [A Nyugat és a vidék.] = Vita a Nyugatról. Szerk. Kabdebó Lóránt. Bp., 1972. /Irodalmi Múzeum./; Fenyő Miksa: Feljegyzések és levelek a Nyugatról. Bp., 1975. Péter László: Turris eburnea. Juhász Gyula első verse a Nyugatban. Élet és Irodalom, 2008. jan. 18.; Kovács Miklós: Juhász Gyula és A Holnap. Szegedi Műhely, 2008. 3. sz.

Van némi fogódzónk ahhoz, hogy következtessünk, mely verseket küldhette el Juhász Gyula az induló Nyugat szerkesztőinek. Amikor Juhász Gyula halála után „önkéntes titkárnője”, Kilényi Irma (1891–1944) levelezésbe kezdett, hogy a költő kézirateit, leveleit, fényképeit „múzeuma” számára összegyűjtse, keltezetlen, az 1940-es évek elején írt levelében Babits Mihályné Tanner Ilonka azt írta neki, hogy Juhász Gyula Babitshoz írt levelei mellett talált még öt verskéziratot: a *Szögedi intérieur*, az *Öregek altatója*, *Epifánia*, *Pilátus*, *Turris eburnea* kéziratát. E versek közül három (*Szögedi intérieur*, *Epifánia*, *Turris eburnea*) addig már megjelent, így Kilényi valószínűleg csak a másik kettőt (*Öregek altatója*, *Pilátus*) kérhette. Ezeknek az Ertsey Péter kezével készült másolatai fönmaradtak a Kilényi-gyűjteményben.

Az *Epifánia* először A Hét 1908. február 1-jei számában, majd A Holnap első kötetében (1908) jelent meg. Nyilván azért, mert a költő ekkor már lemondott arról, hogy a Nyugatban lássa. Utóbb (1912) *Regény* címmel közölte, ezért (*ultima manus!*) így szerepel ma is köteteiben. A *Szögedi intérieur* a nagyváradi Szabadság 1908. március 25-i számában, majd szintén A Holnap első kötetében. A *Turris eburnea* jelent meg egyedül és először a Nyugatban, az 1908. február 1-jei számban.

Ezek a versek voltak tehát, amelyekkel Juhász Gyula először próbálta meghódítani a Nyugatot. Közülük Osvát Ernő ízlése csak egyet talált közölhetőnek.

Elefántcsonttorony, Művészet,

Én is boldog rabod vagyok.

Ha kitagad, kiver az élet,

Fehér tetőd felém ragyog,

Elefántcsonttorony, Művészet.

(*Turris eburnea*)

Ismeretes, hogy Babitsot Juhász Gyula segítette országos nyilvánosságához. Először csak Szegeden: már 1906-ben a Szeged és Vidékében helyezte el verseit, majd beajánlotta színi kritikusként is. 1908 szeptemberében pedig A Holnap című nagyváradi antológiában, majd éppen ennek révén a Nyugatban. Amikor Babitsot a Vallás- és Köznevelési Minisztérium Szegedről Fogarasra száműzte, Juhász a Szeged és Vidéke 1908. július 24-i számában glosszát írt ügyéről. Föltűnő önzetlenséggel méltatta barátját, mint tanárt és mint költőt. „A közeljövőben lát napvilágot – írta – az új magyar líra szenzációja, A Holnap című antológia, amelyben Ady Endre mellett Babits Mihály a legegységibb, legtöbbet jelentő költő.”

A Holnap hét költője (Ady Endre, Babits Mihály, Balázs Béla, Dutka Ákos, Emőd Tamás, Juhász Gyula, Miklós Jutka) közül egyedül Babitsnak nem volt

semmi köze Váradhoz; szereplését csupán Juhász Gyula hívásának, ösztönzésének köszönhetette. Nem is vett részt Váradon semmiféle irodalmi eseményen. Balázs Béla sem, de ő megfordult a Pece-parti Párizsban, olykor meglátogatta nagynénjét, Reichtné Bauer Zsófiát, a polgári és kereskedelmi iskola igazgatóját. Őt is Juhász hívta közéjük. Amint Kosztolányit és Oláh Gábort is. Ők nem éltek a fölkínált lehetőséggel.

Babits viszont igen. Monográfusa, Kardos Pál is elismerte: „Babits örömmel fogadta a Szeged és Vidékében számára megnyílt közlési lehetőséget, de olyan nagyobb nyilvánosság elé, ahol országos figyelmet kelthetett, megint csak baráti kapcsolat révén, Juhász Gyula által jutott. Ez a fórum a századunk irodalmának egész történetében oly nevezetes *A Holnap* című antológia volt.”

Még meg sem jelent, Juhász már augusztus 26-án sürgette Babitsot: „Osvát Ernő, a Nyugat szerkesztője, általam sürgősen kér tőled verset, prózát.” Kemény Simonnak az antológiáról írt értetlen bírálatához Osvát lapalji jegyzetet tartott szükségesnek függeszteni: „A Babits Mihály nagy tehetsége csodálatos jeleinek felmutatása – írta egyebek közt, meglepő határozottsággal – oly érdeme *A Holnapnak*, mely említetlenül nem hagyható.” Majd táviratban kérte a fogarasi tanárt, küldje meg „összes műveit”. Juhász november 2-án értesítette barátját: „Kedves Mihályom, verseidet személyesen adtam át Osvát Ernőnek, a Nyugat szerkesztőjének, aki prózát is kér tőled.” De Juhász Gyula az *Ady-Múzeum* 1. kötetében (1924) *Ady és A Holnap* című emlékezésében azt is följegyezte, hogy Osvát – váradi rokonainak meglátogatásával összekötve – őt kereste föl, hogy Babits verskéziratait megszerezze.

1909 elején Fenyő Miksának köszönte meg, hogy *Hadi készülődések* címmel a Nyugat újról számában védte meg Kemény Simon igaztalan kritikájától *A Holnapot*: „Mély hálával köszönöm *A Holnap* nevében is szép védelmét. Szép, okos és – becsületes írás volt, és nagyon kellett nekünk, akiket folyton bánt, gáncsol, lenéz, félreért minden.”

Fenyőnek is Babitsot, közelebbről *Laodameia* című egyfölvonásosát közvetítette: „Mélyen tisztelt, nagyrabecsült Uram, szíves levelére egyelőre azt válaszolom, hogy Babits Mihály barátom drámáját pár nap alatt önköltségemre kész örömmel elküldöm a Nyugat számára. Magam egy nagyobb szabású és nagyon érdekes »pedagógiai« essayn dolgozom a *Jövendő nemzedék* címen. A Nyugatnak szántam.” Babits drámája 1910-ben meg is jelent a Nyugatban. Juhász esszéje nem. Talán meg sem írta.

Babits Juhász Gyula révén került a Nyugat jeles szerzői közé, s a Nyugat révén Fogarásról Újpestre.

Juhász meg – szintén 1911-ben – „a víg Váradról” „a szomorú Szakolcára”. Előtte néhány verse megjelent a Nyugatban. Mint említettem, évi átlagban ek-

kor a legtöbb: *Filológia*, *Hauser Gáspár*, *Maja*, *Athéne Parthenos* (1908), *Gemmák és hermák*, *Könyvek és könnyek*, *Egy Duse fej alá*, *Giorgione*, *Dante Beatricéje*, *Szentségtörés*, *Imitatio Christi*, *Haldokló Gallus*, *Robinson szigetén*, *Anna*, *Szemek* (1909), *Ó, asszonyok...* (1910).

*Ó, asszonyok, ti mindenféle fajták,
Szentek, vadak, viharzók, álmodók,
Kerestem rajtatok a lelkeim arcát,
S e keresésben lelkeim elhagyott.
Ti hoztátok az életem kudarcát,
Én tőletek már oly távol vagyok,
Mint a halál, örültség és igazság!
(Ó, asszonyok...)*

A premonstreiek fölmondtak a helyettes tanárnak, s ő nagynehezen „a végeken”, a történelmi Magyarország határánál, a talán legkisebb magyar szabad királyi városban, Szakolcán kapott állást. Szeptember 8-án írta Babitsnak: „Tomiból írok, Szakolcáról, a morva sorompó mellől, és te megértesz. Évek előtt te írtál és éreztél így: Tomiba menve, Fogarasra. Olvasom új, legújabb verseidet, és szívem feléd dobog, régi nagy barátsággal, újujt szeretettel. Követlek a számkivetésbe, boldog előd, aki már az ország szívébe jutottál, jó későn, de végre mégis igazán, örökösen. Sokat gondoltam rád folyton, verseid sorait ismételve magamban, magányban, zajban, szülővárosomban, második hazámban, a víg Váradon – és most, Szakolca végre megszólaltatja a levélíró, megtöri a baráti hallgatást.”

Megfordult a helyzetük. Eddig ő helyezte el Babits verseit a Szeged és Vidéke szerkesztőinél, *A Holnapba*, a Nyugatba. Most ő szorult segítségre: „És íme, a »költőtárs« is küld neked valamit, a szomorúság hamujában sült pogácsát, és kér, olvasd szeretettel. A régivel. *Sine me, versus, ibis in urbem*.² A Nyugatba szántam ezeket, de tartok tőle, hogy Osvát úr, akit igen becsülök mint embert, de akivel mint szerkesztővel kissé összekülönböztem a múltkor, egy rossz órában, mellőzi őket. Szíves elnézésedet kérem, de lennél oly jó, és beajánlanád őket a Nyugatnak, ha érdemesek erre. A Nyugatban megjelenni, ahol te jelensz meg, újra erős és – nemde – indokolt vágyam nékem.”

Babits válasza késett. Rossz levélíró, mentegette magát keltezetlen levelében. „Azonkívül szerettem volna valami véglegeset írni neked küldött verseid sorsáról – sajnos, ezt még most sem tehetem. Átadtam őket Osvátnak, aki azon-

² Nélkülem mégy, vers, a városba. Juhász gyakran idézte Ovidiusnak ezt a sorát. A latin eredetiben vers helyett könyv (liber) áll.

ban véleményt még nem nyilvánított róluk.” Levelének végén visszatért még a dologra: „Verseid – amint írtam, Osvátnál vannak, aki nagyon melegen beszélt rólad, bár nem titkolta, hogy ez újabb dolgaid nem mind tetszettek neki.”

A fenti jegyzékből már kitűnt, hogy 1912-ben Juhász Gyulának mindössze két verse (*Halálhymnus, Magyar táj, magyar ecsett*) látott napvilágot a Nyugatban. Nem tudjuk, hogy ezek már a Babitsnak küldöttek közt voltak-e. Szakolcán született első verseit (*A rohateci Máriánál, A magyar sorompó, Babona, Üzenet Szegednek stb.*) a Vasárnapi Újság, az Élet, az Új Idők, A Hét és a Szeged és Vidéke közölte.

Megnyugtatóan pontos adatunk nincs, min különbözött össze Juhász Osváttal. Annyit tudunk, amennyit a költő írásaiból tudunk következtetni: ízlésbeli nézeteltéréseiket. A szegedi költő művészetét a magyar valóságra alapozta. Az Osvát szerkesztette Nyugatnak – Ady költészetét kivéve – nem érezte együttlélegzését a magyar vidékkel.

Juhász a Nyugat 1908. április elsejei számát ismertetve a váradi Szabadság április 19-i számában, Ady verseit, Kaffka Margit elbeszélését, Schöppflin Aladár esszéjét dicsérve, hangot adott fönntartásainak is: „Mert mi tagadás, azért én például nem túlságosan barátkozom egyébként a Nyugattal. Sok keleti vonás van benne, idegent kiszimatoló utánírások, idézetek és szellemidézések, idegen szellemek idézése.” Évekkel később a Nagyvárad Napló 1911. május 21-i számában Ignotus cikkére utalva fejtette ki elvi álláspontját: „Végre valaki meg meri mondani és írni, és éppen a Nyugatban, abban a papíros levegőjű modern revüben, hogy kezd nálunk túltengeni az irodalmiság, egyéb kulturális szempontok rovására és egyéb külföldi, főleg német hatások következtében.”

Lehet, hogy ezek a megnyilatkozásai eljutottak Osváthoz, lehet, hogy ritka személyes találkozásaik alkalmával beszédtemaként bukkantak föl, de úgy látszik, Juhász nem rejtette véka alá nézeteit, s a meglehetősen öntörvényű és a Nyugatot szuverénül szerkesztő Osvát ezért nem szívelte.

Talán nem belemagyarázás, ha föltételezem, hogy az is jelent valamit: Osvát nem vett részt a Nyugat 1909. október 3-i váradi Nyugat-matinéján sem, noha úgy volt meghirdetve, hogy ő nyitja meg. Nem érdekelte a magyar vidék? A matinét, Emőd Tamás segítségével, éppen Juhász Gyula szervezte, rendezte. Ignotus, Kaffka Margit, Juhász Gyula, Hatvany Lajos, Lengyel Menyhért és – utoljára, de nem utolsósorban – Ady Endre szerepelt. Azaz a végén még Reinitz Béla saját megzenésítette Ady-verseit énekelte.

Egyetértek Ilia Mihály fél évszázaddal ezelőtt leszűrt tanulságával: „A Holnap és a Nyugat ellentéte nem személyi félreértéseken, nem szerkesztői baklövéseken alapult. Ellentéteikben a Nyugat későbbi két szárnya harcainak első jeleit kell látnunk.”

Hat év szünet után, 1918-ban szerepelt ismét Juhász Gyula a Nyugatban, mindössze két versével (*Régi verseim elé, Újvidéki emlék*).

*Nem bántanak már engem e bánatok,
Nem az voltam én, aki ma már vagyok.
Ma már a halál és élet derüsen
Egymásnak örök örömet üzen.*

(Régi verseim elé)

Újabb három év szünet után, 1921-ben, megint egyszerre három verse jelent meg (*Flaubert emlékének, Ad Marcum Aurelium, Élő halottak*), 1922-ben kettő (*Hannele költőjének, Örökké*), 1923-ban (*Az Isten malmái*) és 1924-ben egy-egy (*Japánosan*). Itt az a föltűnő, hogy e pályaszakaszának legjelentősebb versei (mint *A tápai Krisztus*) nem a Nyugatban láttak napvilágot. Pedig Babits ekkor már a szerkesztőség belső munkatársa volt, és 1923 pünkösdjén Kosztolányival együtt baráti szívvel köszöntötte Juhász Gyulát szülővárosában költői működésének negyedszázados jubileumán. Ám Juhász versei ekkor a helyi ellenzéki Délmagyarország mellett jórészt a liberális demokrata újságokban, Az Est-lapokban, sőt a szociáldemokrata Népszavában, tehát az ellenforradalmi rendszer ellenzékének orgánumaiban jelentek meg.

Közben, 1919-ben, Juhász közelebbi kapcsolatba került a Nyugat szürke emenciásával, oszlopos tagjával, Fenyő Miksával. Tőle tudjuk a következőket: „Az első kommün idején, mikor Szegedre szöktem, ott ültünk Juhász Gyulával délutánonként a Tisza-kávéházban, s ha majd új könyvemben közlöm a beszélgetéseket, miket ott folytattunk – irodalomról, művészetről, emberekről, nőkről – talán Annáról is, legkevesbé a szegedi gondolatról, holott onnan indult el Magyarország 1920 utáni politikája – szóval, ha majd ezeket közölni fogom, hadd mondok be előre, hogy félig igaz, félig költészet lesz, de költött része is igaz lesz. Számomra sokat jelentettek ezek a beszélgetések Juhász Gyulával, s ha visszaemlékezni próbálok rájuk, az jut eszembe, amit Goethe mondott Winckelmannról: »Az ember nem tanul, ha őt olvassa, de valaki lesz.«” Nem közölte sem az igaz, sem a költött felét.

1930-ban, amikor Babits már tudott barátjának súlyosbodó betegségéről, végre kért kéziratot tőle. Talán Zolnai Béla szegedi folyóiratának, a Széphalomnak új száma jutott a kezébe, Juhász verseivel (*Szimpozion, A bukott angyalok*). Ez ösztönözte levélírása: „Kedves Barátom, mindeddig, tudva, hogy beteg voltál, nem akartalak avval zavarni, hogy a Nyugat számára kéziratot kérjek tőled. De most olvasom szép verseidet egy folyóirat új számában, és azt merem következtetni, hogy talán a Nyugatnak is tudsz küldeni valamit. Kérlek tehát, küldj egyet azokból a szép versekből lehetőleg hamar, mert már türelmetlen várom, hogy lapunkat neveddel ékesíthessem.”

E szép gesztusra március 1-jén kelt levelében a költő édesanyja, Juhász Illésné küldte el a *Melankólia* című verset; három ilyen című verse közül az utolsót. „Szíves megemlékező sorai nagyon jól estek Gyula fiamnak, aki azt há-

lásan köszöni, és itt küldi legújabb versét a Nyugat számára.” A vers megjelent a március 16-i számban, és folytatása is lett: Babits az április elsejei számban közölte az Elégia címűt is. Mindkettő Juhász legjobb színvonalát képviselte, és hű képet adott a költészetét ismerőknek lelki állapotáról.

*A rémülettől nem tudok beszélni,
S a félelemtől nem bírok dacolni.
A megrontó kivette szívemet,
S egy könnyes, véres követ tett helyébe.*

*S úgy búcsuzom mindennap a világtól,
Hogy, jaj, holnap megint ráébredek még,
Reménytelenség lett a végtelenség.*

(Melankólia)

Az utolsó nagyobb verscsokor a Nyugat 1934. október 1-jei számában jelent meg: három vers, valamennyi remek: *Béke, Temetés, Egy hangszer voltam*. Ezeket sem maga a költő, hanem újságíróbarátja, Magyar László juttatta el Babitshoz. Ezek a versek ugyanis előtte megjelentek a Délmagyarország szeptember 16-i számában. A negyediket, a *Móra Ferencnek* címűt, ha Magyar László fölküldte, a Nyugat nem közölte. S ennek kapcsán talán nem fölösleges Juhász forradalmi küzdőtárást és attól fogva barátját, Móra Ferencet is bevonni a tárgyalásba. Fenyő Miksa írta róla: „Hogy Móra nem írt a Nyugatba, attól félek, hogy ebben mi vagyunk a hibásak. Nyilván nem kértük meg. Kár.”

Ezekről az utóbb említett versekről Juhász Illésné sem tudott. Babits az ő kérdésére válaszolta: „Az október elsején megjelent verseket Gyulának egy barátjától kaptuk, s főleg azért közöltük, hogy Gyula érezze, mennyire becsüljük őt, s mennyire kívánjuk munkásságát a Nyugat számára.”

1935. október 18-án ismét Juhász Illésné küldött verseket Babitsnak: „Kötelességemnek tartom k. Író Úrral közölni, hogy szegény Gyula fiam, bár még mindig nyomott kedélyállapotban van az idegklinikán, szeptember eleje óta több verset írt, amit orvosai jó jelnek vesznek. Ezúton csatolom 3 új versét, ami még nem jelent meg, ha esetleg a Nyugatban fel tetszik tudni használni.” A december elsejei számban kettő (*Mint az alvajáró, Venit summa dies*) jelent meg közülvük.

*Életemben mindig volt valami álom,
S a halálközelség borzongatta lelkem,
Mint az alvajáró,
Mindig az elmulás peremére mentem.*
(Mint az alvajáró)

*Eljön mindenkinek a pillanat,
Mikor egészen egyedül marad,
Mikor mellette senki, sem más,
És nem segít se átok, sem sirás.*

(Venit summa dies)

Utoljára a Nyugat 1935. április elsejei számában jelent meg Juhász Gyulának két verse: *Fák és Ének Bukosza Tanács Ignácról*. Ezeket is a költő édesanyja küldte Babitsnak március 10-én: „Köszönettel nyugtázom a múlt hóban küldött honoráriumot Gyula fiam verséért, s egyúttal két újabban írt versét csatolom, ha alkalmilag sorát ejthetik. Sajnos, jobban állapotáról most nem írhatok, e verseket még a múlt év végén írta, azóta nem volt toll a kezében.”

*Avar leszek majd az avarban,
Míg fölöttem a fiatal fák,
A lombjaikat diadallal
Az örök égnek fölmutatják.*

(Fák)

ZAKAR ANDRÁS

A joghallgatók pályaeérdeklődése

A pályára való felkészülést számos külső és belső tényező befolyásolja. Az egyén részéről alapvető jelentőségű többek között a *pályaeérdeklődés*, amely egyrészt mint egy „iránytűként” vezeti az egyént a megfelelő pálya kiválasztásához, másrészt biztosítja számára a szakmai célkitűzése eléréséhez szükséges energiatöltetet is.

A témakör átfogóbb értelmezése érdekében először a pályafejlődés általános jellemzőit (az életút-szemléletű elmélet alapjait, a pálya-identifikáció mechanizmusait és a legfontosabb személyiségi tényezőket), majd az érdeklődés-pályaeérdeklődés fogalmának elemeit, főbb tulajdonságait és leggyakoribb mérési lehetőségeit foglaljuk össze.

A joghallgatók körében végzett empirikus kutatásaink bemutatásával és elemzésével a jogi pályára való felkészítés és a jogásszá nevelés pszichológiai összefüggéseire kívánunk rámutatni.

1. A pályafejlődés jellemzői a szakmai felkészülés időszakában

A pályafejlődés meghatározó része a későbbi szakmai előrehaladást segítő felkészítés és felkészülés. Ezért áttekintjük az életút-szemléletű pályafejlődési elmélet kialakulását és elterjedését, továbbá az egyén oldaláról megvizsgáljuk a pálya-identifikáció folyamatát és összetevőit, valamint összegezzük a személyiségi tényezők szerepét a szakmai fejlődés folyamatában, különös tekintettel az érdeklődés (pályaeérdeklődés) alakulására.

1.1. Az életút-szemléletű elmélet

A pályalélektanban az életútszemléletet elsőként *Ginzberg* vetette fel, továbbá körültekintően megfogalmazta annak kereteit és alaptételeit is. Rövid időn belül őt követte *Super*, aki rendkívül sokrétű és igen hosszú időn át egyre bővülő, gazdagodó munkássága során mindvégig a szintézist hangsúlyozta, amelynek középpontjában a szociális szerepek átvétele áll, ezen belül pedig a központi személlyel való azonosulás a meghatározó.¹ Ez természetesen a jogi pályákra ugyancsak érvényes, mivel a pályaeelsajátítás nem lehet eredményes akkor, ha a pályával való azonosulás folyamata és tartalma nem megfelelő. Megjegyezzük, hogy a pálya-identifikáció összetevőire és mechanizmusaira vonatkozó teoreti-

¹ ZAKAR ANDRÁS: *Pályaválasztási elméletek*, Budapest, 1988. 47. p.

kus kérdések tekintetében Helembai rendszerét tekintjük irányadónak, amely a jogi pályák viszonylatában szintén eredményesen alkalmazható.²

A pályaválasztás-pályafejlődés elméletével foglalkozók többsége a fejlődépszichológia tételeit is következetesen beépítette saját rendszerébe. Roe szerint már a fiatal-gyermekkori szükségletek kielégítettségének mértéke jelentősen meghatározza a személy későbbi irányultságát. Annak ellenére, hogy ezt a felvetést később többen élesen bírálták, mégis érdemes tanulmányozni a pályafejlődés korai érzelmi összetevőit, amelyek felnőttkorban ugyancsak fontos szerepet tölthetnek be az egyén szakmai működésében. Az affektív összetevők a jogi foglalkozások körében szintén hangsúlyosak lehetnek, így vizsgálatuk semmiképpen sem elhanyagolható.³

Tiedemann úgy vélte, hogy a pályafejlődést a döntési folyamatok sorozataként kell megragadni. Elméleti rendszerében a döntés két fő fázisát különítette el, nevezetesen az *elővételezést* (anticipációt) és a *megvalósítást*, amelyeket további alegységekre osztott. Ries a pályaválasztási döntést szintén folyamatként határozta meg. Felfogásának lényege, hogy a *külső társadalmi normák* következtében és a *belső okokkal* összefüggésben az egyén gyakran addigi státuszának feladására kényszerül. Ebben az esetben a szubjektív megterhelés annál nagyobb, minél tisztázatlanabb és időben behatárolatlanabb a szituáció. Ilyenkor aktívizálódnak az anticipációk, a célokat meg a pályapozíciók formájában tervezi az egyén, hogy státuszát ismételten megerősíthesse. Így kialakul végül a foglalkozási szerepek rangsora.

A szakmai szerep elsajátításának feltárásához elsősorban a szociológiai és a szociálpszichológiai indíttatású, döntően a szocializációt szem előtt tartó pályafejlődési elméletek járultak hozzá. A pályafejlődés szociálpszichológiai felfogásainak legösszefogottabb és máig erősen ható rendszerét *Musgrave* alkotta meg. Gondolatmenetében igen fontos helyet foglal el az anticipált szocializáció, amelynek során az egyén kipróbálhatja az elővételezett pályaszerepeket.

A főbb elméleti irányok áttekintése alapján úgy látjuk, hogy a jogi foglalkozások esetében különösen fontos a gondolkodási, az érzelmi és a viselkedési jegyek stabilitása. Ugyancsak lényeges itt is az interperszonális kapcsolatok minősége. Ezért az alábbiakban a szakmai szerepsajátítás mentén mutatjuk be a pályával való azonosulás szakaszait és fontosabb jellemzőit.⁴

² HELEMBAI KORNÉLIA: A szociális pályára készülő középiskolai tanulók identifikációs folyamatának elemzése. Kandidátusi értekezés. Kézirat. Szeged, 1989

³ ZAKAR ANDRÁS: A joghallgatók pályával való azonosulásának pszichológiai sajátosságai. In: SZABÓ IMRE (szerk.): *Ius et legitimatio. Tanulmányok Szilberek Jenő 90. születésnapja tiszteletére.* Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2008. 358. p.

⁴ ZAKAR ANDRÁS – ERDŐSI ERIKA – HELEMBAI KORNÉLIA: A segítő foglalkozások tevékenységprofiljának pszichológiai összetevői. *Acta Sana („Mens sana in corpore sano”),* 2015/ 1: 17-18. p.

1.2. A pálya-identifikáció

A pályalélektani kutatások sokoldalúan igazolták, hogy valamennyi foglalkozás esetében alapvető elvárás a stabil gondolkodásbeli, érzelmi és viselkedési jegyek kialakulása és megszilárdulása abban a személyközi rendszerben, amelyben az adott egyén dolgozik. Ugyancsak fontos még, hogy a tevékenységi szféra kellő és hatékony működéséhez a mindennapi gyakorlatban megfogalmazott szerepkövetelmények és –elvárások megfelelő összhangban álljanak. A szakmai szerepelsajátítás tehát kijelöli a pályafejlődés alapvető irányát és tartalmát, amely a pályával való azonosulást határozza meg.

A pályára való felkészülés során korántsem tekinthető elegendőnek az elméleti ismeretek elsajátítása, amely a különféle gyakorlati feladatok eredményes megvalósítását alapozza meg. Még a saját viselkedéssel kapcsolatos követelmények maradéktalan elsajátítása sem elégséges önmagában az egyes pályakörök sikeres műveléséhez. Ugyanis mindenkinek meg kell ismernie a szereppartner viselkedését, elvárásait, továbbá szerepeik tartalmát és természetesen az abból fakadó követelmények széles skálán elhelyezkedő, többnyire igen szövevényes együttesét is.

A következő alapvető kérdés az elvárások összeegyeztethetősége, mivel minden egyes ember a szakmai életútja során újabb és újabb feladatokkal találkozik, s azokat a környezettel való dinamikus változások kölcsönhatásának folyamatában kell megoldania a mindenkor elvárásoknak megfelelően. Közismert, hogy az életpálya első nagy szakaszát a *pályaadaptáció* jelenti, amelynek során az általános képzés eredményeként kialakítható a *pályaválasztási érettség*. A pályaalakultság felől közelítve itt a képzésre (továbbtanulásra) való alkalmasság válik jelentőssé, főként az előrehaladás érdekében. Az identifikáció fogalmának pályalélektani értelmezésében és alkalmazásában ezt a szakaszt *szub-identifikációnak* nevezzük. E fejlődési periódus az azonosulás szempontjából olyan személyiség-diszpozíciókat jelent, amelyekről csak a későbbiekben dől el, hogy elégséges alapul szolgáltak-e a pályával való tényleges azonosulás kialakításához a szakmai képzés során.

A szakképzés végére e folyamat állapotjelző fogalmai a *pályaeérettség* és a *pályaalakultság*. Az első esetben lényegében a személyiség olyan fejlettségi állapotáról van szó, amely valószínűvé teszi a választott pályán az eredményes működést, míg a pályaalakultság az egyén és a pálya potenciális megfelelését jelenti.⁵ A pályával való azonosulás folyamatában ez a *prae-identifikáció* szintjét jelenti. Kialakulásában egyaránt szerepet játszanak az elméleti tanulmányok és a szakmai gyakorlatok, amelyek a szereppartnerhez visznek közelebb az él-

⁵ RÓKUSFALVY PÁL: *Pályaválasztás, pályaválasztási érettség*. Budapest, 1969. 161. p.

mény megragadása tekintetében is. E téren egyébként erőteljesen érvényesül az adott képző intézmény irányt mutató hatása, továbbá jelentősen növekszik a lehetséges munkahelyek befolyása is a (pálya)szerep kidolgozása tekintetében⁶. Pályalélektani értelemben a pálya-identifikáció igazi hordozója a személyiségi tényezők sajátos együttese, amely feltételezi a pályakövetelmények és – tevékenységek komplex rendszerként való működését.

1.3. Személyiségi tényezők

Minden pálya esetében – így a jogi foglalkozások viszonylatában is – alapvető követelmény a szükséges ismeretek elsajátítása. Ugyanakkor a szűken vett szakmai ismeretekhez kapcsolódóan személyi vonatkozások ugyancsak megjelennek mind a pálya gyakorlója, mind a szereppartner(i) tekintetében. A személyiség szabályozáshoz kapcsolódóan a pszichológiában a *kompetencia* központi fogalomként lépett elő. A szociális kompetenciát többen a megfelelő magatartás kialakításának képességeként határozták meg. A klasszikus megfogalmazás szerint a szociális kompetencia az önmegvalósítás és a szociális megfelelés közötti kompromisszum, de további elvárások szintén fontos szerepet játszanak e lelki képződmény alakulásában. Ugyanis az ember a követelmények és az igények alapján dolgozza ki az egyéniségét, s így mintegy egyensúlyba hozza azt. Amennyiben nem sikerül az egyensúly kialakítása az egymást kizáró vagy ellentmondó körülmények között, az egyén egyoldalúan viszonyulhat a szociális normákkal és a szerepelvárásokkal szemben.

A jogi foglalkozások esetében a pályaalkalmazkodás lényegében akkor eredményes, ha ezeken a szakterületeken tevékenykedők megfelelő motivációs rendszerrel rendelkeznek, amelyet összhangba hoznak az alkalmazkodás céljaival és feltételeivel (először anticipált, később tényleges formában). A szakmai interperszonális kapcsolatok dinamikája alapján megállapítható, hogy a jogi foglalkozások kapcsolatrendszerét alapvetően a különböző foglalkozási (vagy pálya) szerepekhez tartozó jogok és köteleességek szabályozzák. Így bizonyos viselkedési módokat a szereppartnernek már eleve elvárnak egymástól, mintegy anticipálják a másik megnyilvánulásait. Az elvárásoknak kölcsönösen meg kell felelniük a sikeres együttműködés érdekében, tehát itt a normatív jelleg következetes érvényesülése alapkövetelmény. Elmondható még az is, hogy a munkavégzés során a szerepkötelezettségek és –jogok általában reciprok kölcsönhatásban állnak egymással. A szereppartnernek egyikének (a jogásznak) a joga a másik (kliens) kötelezettségét jelenti és fordítva. Másrészt a kapcsolatok során mindkét fél egyéni interpretálásban jeleníti meg a kialakított és norma-

⁶ HELEMBAI 1989, 38-40. p.

tív módon szabályozott szerepeket. Így végső soron az „eredményt” mindkét fél befolyásolja a saját viselkedésével. Ugyanakkor mindig az a kíváncsi, hogy ez a foglalkozási szerepek betöltői részéről adekvát megoldási módban nyilvánuljon meg.⁷

A kölcsönhatások létezési formája döntő mértékben interakció, pontosabban az interakciók folyamata. Ezek megvalósulási előzményei részben a szocializáció korábbi tapasztalatain alapulnak, részben a szociális tanulás eredményeként állandóan változnak, átalakulnak. Éppen ezért a saját és a másik megnyilvánulásainak átgondolásához szükséges folyamatok egyben lehetővé teszik az ellenpozícióban lévő ember viszonyulásának alakítását is. Mindennek olyan módon kell megvalósulnia, hogy az adott foglalkozást végző személy az esetleges feszültségeket saját maga és mások sérülése nélkül tudja feloldani. Természetesen a helyzetek értelmezése és megoldása intuíció alapján is lehet sikeres, azonban a jogi foglalkozások esetében erre nem lehet mindig alapozni. Ezért rendkívül fontos a széleskörű és pontos szakmai ismeretek mellett az információfeldolgozás minősége is. A jogi pályákon dolgozókkal szemben megfogalmazott fontos elvárás a határozott magatartás és az empátiás viszonyulás, amely leginkább a pályaeérdeklődés folyamatos fenntartásával biztosítható.⁸

2. Érdeklődés – pályaeérdeklődés

Az érdeklődés a pszichológia egyik alapvető fejezetét öleli fel, amelynek sokrétű ismeretei számos alkalmazott területen hasznosíthatók. Így a pályaeérdeklődés viszonylatában ugyancsak többféle kutatás foglalkozik e pszichológiai képződmény jellegzetességeinek feltárásával, illetve a pályatanácsadás gyakorlata szintén alapvető feladatának tekinti a személyiség érdeklődésének megismerését és fejlesztését. Ezért először áttekintjük az érdeklődés fogalmára vonatkozó elképzeléseket, összegezzük az érdeklődés összetevőit és tulajdonságait, s végül bemutatjuk az érdeklődés-pályaeérdeklődés vizsgálati módszereit.

2.1. Fogalma

Az *érdeklődés* kifejezés a legtöbb nyelvben a latin „interesse” szóból származik. Az érdeklődés pszichológiai képződmény, amely egyúttal folyamatként jelenik meg. A személyiséget meghatározó jellemzők közül az érdeklődés központi és irányító komponensként működik a lelki élet szinte valamennyi területén,

⁷ HELEMBAI 1989, 46. p.

⁸ ERDŐSI ERIKA: Az asszertivitás személyiségi háttérének vizsgálata ápolóhallgatók körében. PhD értekezés. Kézirat. Budapest, 2010. 121. p.

így nagy jelentőségű a pályatanácsadásban is. A személyiség aktív szerepet tölt be az érdeklődés kialakulásában, továbbá feltételez egy kölcsönhatást, amely külső vagy belső irányítottság révén tartóssá válhat. Az érdeklődés az emberek olyan tulajdonsága, amelynek alapján kiválasztják környezetükből a számukra jelentős személyeket, tárgyakat és cselekvéseket. *Csirszka* az érdeklődés felkeltése és ébrentartása tekintetében elsődlegesen a külső tényezőket preferálja, de szerinte azok önmagukban még nem mindenkinben keltenek valódi érdeklődést. Az ő értelmezésében tehát az érdeklődést a két pólus (külső és belső) egymáshoz való viszonya határozza meg, amelyben az ember külvilággal való kapcsolata szemléletesen kifejeződik.⁹ Az érdeklődés és a pályáérdeklődés viszonyát elemezve *Csirszka* úgy fogalmaz, hogy az érdeklődés két fő elemből áll. Egyrészt a tárgy szubjektív értékelés alapján történő választásából, másrészt egy viszonylag tartós tárggyal való kapcsolatból tevődik össze.¹⁰

Az érdeklődés szó tartalmi elemzésekor feltétlenül az egyén és a tárgy kapcsolatára kell utalni, amely szerint az ember valami módon „részt kér” a tárgyból. E sajátos jelleg mellett még nagyobb aktivitás is megnyilvánul a magyar érdeklődés szóban, amelyben a kiválasztott és egyénileg értékelt tárgy már egyben az ember érdekét jelzi.

Az érdeklődéstől szükséges megkülönböztetni a *kíváncsiságot*, amelyben ugyan megmutatkozik a tárgyra irányuló jelleg, ugyanakkor ez nem annyira mély és rendszerint mulékony is. A kíváncsiságban tehát nem hangsúlyos az ún. *résztvevő pozíció*, amely az érdeklődés fundamentumát jelenti. Érdeklődéshez egyébként nagy hasonlóságot mutat a beállítódás is, amely elsősorban *diszpozíció* jellegével tűnik ki. Amíg az érdeklődés a tárgyra irányultságában a megismerő funkciók az elsődlegesek, addig a beállítottságot főként az érzelmi és törekvési komponensek dominanciája jellemzi.

2.2. Összetevői és tulajdonságai

A pszichológiai szakirodalom szerint az érdeklődés alapvetően két összetevőből áll. Az egyik lényegében az érdeklődés felkeltését jelenti, a másik már egy rögzült kapcsolatot feltételez, s ez lényegében már maga az érdeklődés. Egyes szerzők az érdeklődés felébredését (sokan ezt érdeklődés-aktusnak is nevezik) tartják meghatározónak, mások inkább az érdeklődés-kapcsolat kialakulását vélik fontosabbnak.

Az érdeklődés aktusban az odafigyelés-odafordulás, a tárgyak közötti válogatás és nem utolsó sorban a szubjektív értékelés tényében megnyilvánuló

⁹ CSIRSZKA JÁNOS: *Pályalélektan*, Budapest, 1966. 89. p.

¹⁰ CSIRSZKA JÁNOS: *A személyiség munkatevékenységének pszichológiája*, Budapest, 1985. 121. p.

tendenciák az igazán fontosak. Ezek mélyén természetesen mindig szükségletek fedezhetők fel, a tárgy oldaláról pedig kimutatható a felhívó jelleg és a vonzerő.

Hasonlóság mutatkozik az érdeklődés és a motiváció között is. Míg a motivációban elsődleges a *szükséglet* megnyilvánulása, az érdeklődésben pedig a *válogató magatartás*, amely mindig szubjektív értéket tulajdonít az egyes tárgyaknak. Az érdeklődés aktusnak a normális lelki életben egyfajta szűrő, összegyűjtő és kiemelő funkciója van. A tárgy felé fordulás, annak kiemelése és értékelése után a személyiség azt meg is akarja tartani, amellyel tartós kapcsolatot kíván kiépíteni és fenntartani. Lényegében ez fejeződik ki az érdeklődés relációban is, amelynek lényege a belső részvétel. Az érdeklődő alany és az érdeklődés tárgya közti kapcsolatot tehát mindig a kölcsönösség határozza meg. „Az érdeklődés a személyiség érzelemmel telített tartalmi irányulását értjük, amely szubjektív értékkel látja el a tárgyat, amelyre irányul. Olyan fénycsóvának lehet tekinteni, amely a valóság kisebb-nagyobb részére, tárgyaira esik, és azokat megvilágítja, köztük és a személyiség között bizonyos kapcsolatot létesít. Ez lehet spontán keletkezett odafordulás, és lehet szándékosan irányított.”¹¹

Az érdeklődés jellege szerint lehet direkt és indirekt. Közvetlen érdeklődésről akkor beszélünk, ha maga a tárggyal való foglalkozás, pontosabban a tárgy iránti vonzalom nyilvánul meg. A direkt érdeklődés közvetetté alakulhat át, ezért nem ajánlott szembeállítani őket egymással.

Az érdeklődés tartalma, irányulása és terjedelme szoros kapcsolatban áll a személyiség társadalomban betöltött szerepével. Ezért fontos, hogy mire irányul az érdeklődés, mert lényegében ez határozza meg annak az értékét. A személyiség szempontjából pedig lényeges annak a megállapítása, hogy létezik-e valamilyen központi érdeklődési köre. Az egyén és a társadalom szempontjából is rendkívül előnyös, ha az érdeklődés széles körű, s mellette egy-két központi érdeklődési kör is kimutatható. A szűk érdeklődési kör a személyiség egyoldalú fejlődéséhez vezethet. A magasan fejlett személyiségre ugyanakkor az jellemző, hogy eléggé széles körű és sokoldalú az érdeklődése, de annak főiránya azzal a tevékenységgel függ össze, amely az egyén szempontjából lényeges. Éppen ezért a pályaeérdeklődésben már sokkal fontosabb az érdeklődés reláció, amely az egyre szilárdabb érdeklődés irányába mutató képződmény kialakulásának lehetőségét feltételezi. A pályaeérdeklődés minél pontosabb mérése érdekében egyébként meglehetősen sokféle módszert dolgoztak ki, amelyek a pályatanácsadás mindennapi gyakorlatát segítik.

¹¹ CSIRSZKA 1966, 89. p.

2.3. Mérése

Az érdeklődés mérésére kidolgozott eszközök döntően a pályafejlődési tanácsadás eszköztárába sorolhatók, amelyek más és más módon mutatják be az érdeklődés általános jellegzetességeit (terjedelmét, mélységét, intenzitását, aktivitását-reaktivitását, felkelthetőségének könnyedségét-nehézségét, spontaneitását-szándékosságát és tartósságát), valamint különböző pályaspecifikus összetevőit és egyéni vonásait.

A hagyományos pályalélektan hosszú időn át sikeresen használta az ún. *NST* (*Neigungs- Struktur-Test*) módszert, amely az érdeklődésen túl a személyiség további fontos dimenzióit is egzakt módon tárja fel. Ezt az érdeklődést vizsgáló eljárást *Ulrich Keller* 1963-ban publikálta. „Olyan módszert kívánt a szakemberek kezébe adni, amely képet ad a kliens motívumairól, azokról a tudatos vagy nem tudatos erőkről, amelyek az egyén tevékenységét befolyásolják, és rávilágít az a tanácsot kérő anyagokhoz, kulturális és tudományos területekhez való viszonyára.”¹² A teszt kipróbálása során derült ki, hogy ez a módszer sokkal több és mélyebb információt ad a vizsgált személyről, mint azt az anyag összeállításakor feltételezték. Ezért nem is érdeklődés, hanem hajlamstruktúra vizsgálatnak nevezték el eredeti módszerüket. A hajlamprofil 43 faktorból tevődik össze, amely további hét csoportra [*I. Szakterülethez való viszony. II. Környezethez való viszony. III. Indítékok (ösztönzés). IV. Gondolkodás és cselekvésmód. V. Kifejezési eszköz. VI. A végrehajtás módja. VII. Beállítódás a munkafolyamathoz.*] oszlik.¹³

A *PÉK* (*Pálya Érdeklődés Kérdőív*) abban segít, hogy a pályaterületek közül kiválasztható legyen az a megfelelő irány, amely körébe tartozó foglalkozások szimpatikusak lehetnek az egyén számára. A produkciófelület azon a feltételezésen alapul, hogy a választható foglalkozások 12 pályakörbe [*1. művészeti, 2. tudományos, 3. természet iránti érdeklődés, 4. védelem (tekintély), 5. műszaki, 6. ipari, 7. adminisztráció-igazgatás, 8. kereskedelem-eladás, 9. szolgáltatás, 10. szociális-humanitárius, 11. vezetés-jog, 12. fizikai teherbírás*] besorolhatók. A kérdőív eredményei két szempontból támogatják a tanácskérőt. Egyrészt tanácsstalanság esetén a tevékenységek révén elvezetheti a tanácskérőt pályae érdeklődésének kijelöléséhez. Másrészt konkrét pályaterületek megfogalmazása során a tanácskérő ellenőrizheti saját választásának tartalmát, így megerősítheti öndefinícióját a pályae érdeklődés vonatkoztatásában.¹⁴

A *MÉK* (*Munka Érdeklődés Kérdőív*) az egyén munkához való kapcsolódásának típusba sorolására ad lehetőséget, amely öt érdeklődéstípust (*irányító, újí-*

¹² ALBRECHT VILMOS: Az *NST* alkalmazása a pályaválasztási tanácsadásban, Budapest, 1981. 3. p.

¹³ ALBRECHT 1981, 4-5. p.

¹⁴ SZILÁGYI KLÁRA: Módszertani gyűjtemény, Budapest, 2008. 9. p.

tó, módszeres, tárgyias, szociális) tartalmaz. A kérdőív 50 állításból tevődik össze, és a vizsgált személynek azt kell eldöntenie, hogy ezek az állítások mennyire jellemzők rá. Az érdeklődéstípust feltáró kérdőív csak a munkához kapcsolódó tevékenységek kedveltségi szintje alapján mér, és az értelmezési lehetőséget a munkához kapcsolódó érdeklődéstípust jellemző pontszámok adják.¹⁵

A később kidolgozott *Érdeklődés – 2 Kérdőív* 16 éves kortól alkalmazható, a fiatalok és a felnőtt munkavállalók körében egyaránt. Egy-egy érdeklődési területhez (1. dolgokkal vagy számokkal végzett munka, 2. üzleti kapcsolat emberekkel, 3. előírt, szervezeti munka, 4. társadalmi körülmények javítása, 5. irányítás és szervezés, 6. az emberek tanulmányozása, 7. tudományos vagy műszaki munka, 8. absztrakt és alkotó munka, 9. gépekkel végzett munka, 10. dolgok megmunkálása, előállítás) öt tevékenység tartozik, amelyekről azt kell eldönteni, hogy érzelmileg elfogadó vagy elutasító az adott tevékenységgel a tanácskérő. A módszer produkciófelülete lehetőséget ad arra is, hogy az intellektuális vagy a gyakorlati beállítódást preferálja a vizsgálati személy.

A pályaeérdeklődés vizsgálatára készített eljárások jelentősége abban összegezhető, hogy azok konkrét pályákhoz és foglalkozásokhoz kapcsolódóan jelölik meg az érdeklődési területeket, s így a pályaeérdeklődési irányok megismerése jelentős segítség a tanácskérő öndefiníciós folyamatában.

3. A hallgatók érdeklődésének tendenciái és pályaeérdeklődésének jellemzői

A joghallgatók érdeklődésének és pályaeérdeklődésének vizsgálata során először megfogalmazzuk a feltevéseinket a témakörre vonatkozóan, majd kijelöljük a kutatási feladatainkat. Az alkalmazott vizsgálati eszközeink bemutatása után elemezzük a kapott empirikus adatainkat, amelyek alapján javaslatot teszünk a hallgatók pályaeérdeklődésének fejlesztésére.

3.1. Hipotézis – feladat

A mindennapi tapasztalat azt jelzi, hogy a fiatalság általános érdeklődése egyszerre hordozza a széles spektrumú és az egyoldalú érdeklődés szimptomáit is. A pályaeérdeklődés tekintetében ugyan megmutatkozik a specializációra való törekvés, de a kívánt érdeklődési struktúra a képzés végére sem integrálódik a kívánt mértékben és az elvárt szinten a hallgatók jelentős hányadánál.

Feladatunknak tekintjük együttesen vizsgálni a joghallgatók általános érdeklődését és pályaeérdeklődését, hogy a szakmai felkészítés folyamatában kellő módon tudjuk támogatni a tapasztalatok alapján az egyénre szabott pályaeérdeklődés felkeltését és fejlesztését.

¹⁵ SZILÁGYI 2008, 12. p.

3.2. Alkalmazott módszerek

Az empirikus vizsgálatok elvégzéséhez egy klasszikus érdeklődési tesztet (NST) és a joghallgatók számára összeállított diagnosztikai eszközt (Jogi Érdeklődés Kérdőív – JÉK) alkalmaztunk. Az általunk készített vizsgálati eljárásban az érdeklődési sávok alapvetően a jogi tudományterületek és diszciplínák rendszerét követi, s ennek megfelelően mutatható ki a jogi tanulmányokhoz kapcsolódó érdeklődési területek szélessége, terjedelme és struktúrája.

A JÉK 17 érdeklődési sávot tartalmaz, amelyek a következő jogterületek iránti érdeklődés mérését teszik lehetővé:

1. agrár- és környezetvédelmi jog	AGKÖJ
2. alkotmányjog	ALKJO
3. büntetőjog és büntető eljárásjog	BÜNJO
4. demográfia	DEMOG
5. jogtörténet	JOGTÖ
6. jogbölcsélet	JOGBÖ
7. jogszociológia	JOGSZO
8. jogpszichológia	JOGPSZ
9. közigazgatási jog	KÖZIGJ
10. munkajog és szociális jog	MUSZOJ
11. nemzetközi jog	NEMZJ
12. nemzetközi magánjog	NEMMJ
13. pénzügyi jog	PÉNZJ
14. polgári és polgári eljárásjog	POLGJ
15. politológia	POLIT
16. római jog	RÓMJ
17. statisztika	STATI

A felsorolt 17 speciális érdeklődési irány átfogja a jog szinte valamennyi területét, így a történeti, a fő jogágak szerinti, az alkalmazott jogi és a jogi társtudományok közel teljes rendszerét. A vizsgálati adatok értékelésének és értelmezésének tengelyében a hallgatók szakirányú érdeklődési struktúrájának megismerése áll, amelyet az általános irányuláson túl az érdeklődés terjedelme, szélessége és erőssége határoz meg.

3.3. Az érdeklődés irányai és a jogi pályaérdeklődés jellemzői

Kutatásaink során 185 hallgató általános érdeklődését és jogi pályaérdeklődését vizsgáltuk. Az NST módszerrel nyert adatok az érdeklődés alaptendenciáit jelzik.

1.sz. táblázat: A joghallgatók érdeklődése (hajlam-struktúrája) az NST alapján (N= 185)

Szakterülethez való viszony	s	
faktor: gépekkel és készülékekkel való munka	6,6	2,6
faktor: finommechanikai (kézi) szerelés	3,7	2,8
faktor: fémek	2,1	1,7
faktor: fa és papír	4,9	1,6
faktor: matematika és geometria	2,1	1,1
faktor: természeti erők (levegő, fény, tűz, víz)	5,3	2,1
faktor: kőzetek, ásványok, föld	3,8	1,9
faktor: élelmiszerek	3,1	1,6
faktor: rostanyagok, textíliák	7,2	2,1
faktor: állatok	11,1	3,2
faktor: növények	8,9	1,8
faktor: történelem, politika	5,7	2,1
faktor: irodalom, művészettörténet	8,8	3,2
faktor: művészi alkotás, nem kézműipar	8,1	3,1
faktor: művészi iparágak	5,7	2,9
Környezethez való viszony	s	
faktor: felelősség a környezet iránt	11,2	3,1
faktor: kapcsolatok egyes emberekhez	10,6	2,9
faktor: magányos munka, csoportmunka	14,1	3,5
faktor: spontán, közvetlen kapcsolatkeresés	5,9	2,1
faktor: közvetlen kontaktust keresni, informálódni	7,2	3,1
Indítékok (ösztönzés)	s	
faktor: gyűjteni, szerezni	7,1	2,1
faktor: kombinálni, keverni (összefüggéseket keresni)	8,4	2,8
faktor: átélés időbeli lefutásban	9,6	2,9
faktor: reprodukzív átélés, kidolgozott ábrázolás	9,7	3,1
faktor: segítség, gondozás	12,2	4,2
Gondolkodás és cselekvésmód	s	
faktor: kutatás, tudományos kifejtés	6,9	2,1
faktor: konstruktív-egészre törő gondolkodás (szintézis)	7,1	2,7
faktor: analizáló, összehasonlító gondolkodás	7,1	2,6
faktor: kézi gyakorlati munka – intellektuális munka	9,1	3,1

faktor: érvényesülés, agresszió, destruktív tendenciák	3,3	1,1
faktor: utazás, új iránti kényszer	10,6	3,2
faktor: mozgásöröm	12,1	4,4
Kifejezési eszköz	s	
faktor: szóban	12,9	4,4
faktor: írásban	6,1	1,8
faktor: rajz, reprodukálás	5,6	2,1
A végrehajtás módja	s	
faktor: szabad, önálló munka	11,3	2,9
faktor: utasítás szerinti munka, adatok feldolgozása	12,9	3,1
faktor: várakozó, figyelő magatartás	7,9	1,1
faktor: montírozás, összeállítás – osztályozás, sematizálás	5,9	1,3
Beállítódás a munkafolyamathoz	s	
faktor: előkészítés, tervezés, szervezés	9,6	2,2
faktor: egészmunka, fontos a befejezés észlelhetősége	10,6	2,1
faktor: intenzív összmunka egy anyaggal, specializálódás	8,6	1,1
faktor: felületi kidolgozás, tisztaság	12,1	3,8

A fiatalok hajlam-struktúráját szemléletesen jelzi az NST módszerrel nyert adatok együttese. A kapott értékek összességében megegyeznek a korábbi hasonló vizsgálatok eredményeivel. A 11, 31 és 32 faktor adatai elsősorban korosztály-specifikus sajátosságokkal magyarázhatók. Ugyanakkor a jogi tanulmányokat folytatók eredményei tényleges szakma-specifikus jegyeket is jeleznek (16, 17, 18 és 25 faktor).

Hallgatóink egyértelműen hangsúlyozták, hogy számukra a szóbeli kifejezési eszköz a kívánatos. Sajnos az utóbbi időben erre egyre kevesebb lehetőségük nyílik a tanulmányok folyamán, főleg a záróvizsgák során találkozhatnak a szóbeli számonkéréssel. Ez a hallgatók többsége számára újszerű és idegennek tűnő, mert nem volt alkalmuk korábban megfelelő gyakorlatot szerezni a szóbeli felelés terén.

A vizsgálatok alapján kedvezőnek tűnik, hogy a hallgatóság jelentős hányada a szabad, önálló munkavégzést preferálja (36. faktor), továbbá törekednek az egész munka elérésére, ezen belül fontos számukra a befejezés észlelhetősége is (41. faktor). Az adatok nyomán azt szintén tapasztalhatjuk, hogy sok hallgatónál (főként a leányoknál) az adatfeldolgozás megadott szempontok szerint (37. faktor) és a tisztaság (43. faktor) meglehetősen fontos szerepet játszik.

A JÉK módszerrel kapott vizsgálati adatok feldolgozása alapján a hallgatók szakirányú pályaeleklődését az alábbi táblázat összegezetten mutatja be.

2. sz. táblázat: A joghallgatók szakirányú érdeklődése (N= 185)

JOGTERÜLETEK	%
1. AGKÖJ	2,81
2. ALKJO	22,73
3. BÜNJO	20,12
4. DEMO	3,31
5. JOGTÖ	4,44
6. JOGBÖ	3,43
7. JOGSZO	3,67
8. JOGPSZ	12,79
9. KÖZIGJ	13,81
10. MUSZOJ	10,52
11. NEMZJ	10,75
12. NEMMJ	3,21
13. PÉNZJ	10,32
14. POLGJ	11,23
15. POLIT	3,81
16. RÓMJ	1,69
17. STATI	2,22

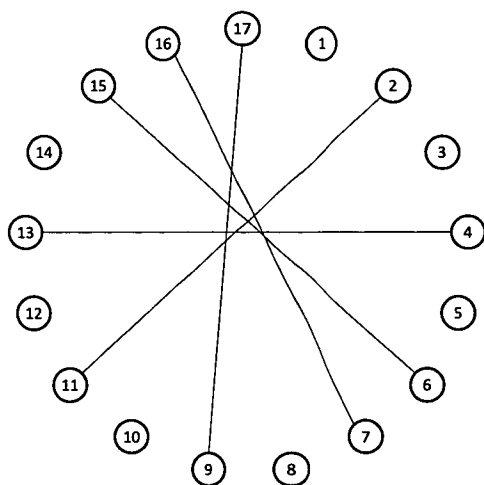
Az összesített adatok azt mutatják, hogy a joghallgatók szakmai érdeklődésében az első három helyen az *alkotmányjog*, a *büntetőjog* és a *közigazgatási jog* áll. Ezt a sort követi a *jogpszichológia*, a *polgári jog* és a *nemzetközi jog*. A szakmai érdeklődési skálán legkevésbé vonzóknak a *római jogot*, a *statisztikát* és az *agrár- és környezetvédelmi jogot* jelölték a vizsgálatban résztvevők.

A fenti rangsor nyilván egy statisztikai átlagot közöl, amely az egyéni érdeklődési struktúrákban már egészen másképpen jelenik meg. Amennyiben személyre lebontva nézzük a diszciplínák iránti érdeklődést, akkor feltétlenül figyelembe kell venni az adott személy pályairányulását is. Megjegyezzük, hogy a különböző jogi pályák választása csak fokozatosan alakul ki, a tanulmányok során többször módosulhat, akár jelentősen megváltozhat, sőt még az egyetem befejezését követően is.

A vizsgálati adatok feldolgozása és elemzése alapján kétféle érdeklődési struktúrát különböztethetünk meg: *kialakult* és *kialakulatlan* érdeklődést. *Kialakulatlan*nak nevezzük azt az érdeklődési profilt, amikor nincsen egy centrális irány és az érdeklődés jelentős hányada atomizált, tehát a rendszer itt még csírájában sem mutatható ki. Ebbe a csoportba döntően azok a hallgatók tartoznak, akik a tanulmányaik első szakaszát végzik, de előfordulhat hasonló bizonytalanság a felsőbb évesek körében is. Lényegében a harmadik

évfolyam második felére alakul ki a hallgatók többségénél egy határozott jogi pályairányulás.

1. sz. ábra: Még nem választott jogi szakterületet (1. évfolyam, leány)

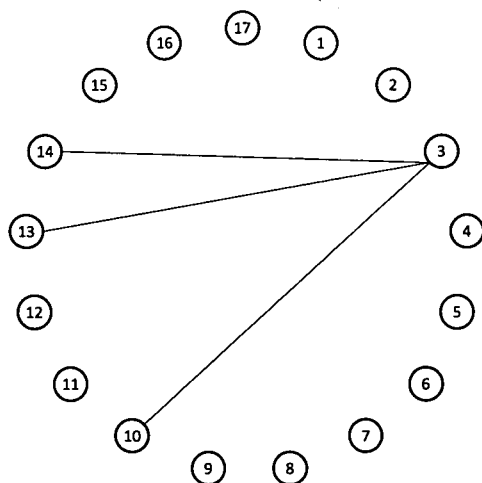


Az 1. sz. ábrán jól látható az elsőéves hallgató pályaeérdeklődésének bizonytalansága, akinek a pályairányulása is szerteágazó, jelenlegi felfogása szerint „bármilyen jogi pálya” elképzelhető még számára.

A kialakult szakmai érdeklődés feltétlenül tartalmaz legalább egy centrális elemet. Ebben a csoportban további három típust különíthetünk el: *igen szűk körű* – *egyensúlyra törekvő* – *szakiránynak megfelelően differenciált*.

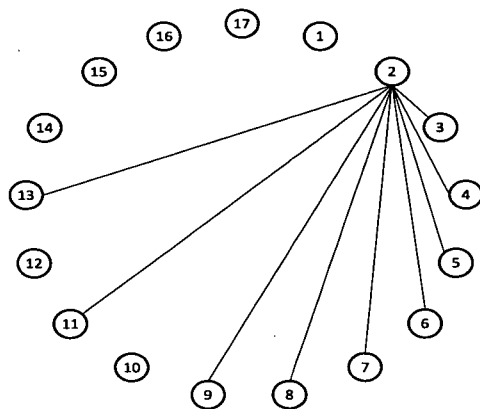
Az *igen szűk körű* pályaeérdeklődés ugyan célirányos (esetenként akár eredményes is lehet), de 2-3 összetevőnél többre nem terjed ki, s ez így veszélyeztetheti a stabilitását. Az *egyensúlyra törekvő* pályaeérdeklődés már lényegesen, esetenként 6-8 részelemből is állhat, de mindegyik egyetlen központi elem köré csoportosul. A *szakiránynak megfelelően differenciált* pályaeérdeklődés mindig részstruktúrák hierarchikus rendszerét feltételezi, s ennek megfelelően biztosítja a személyiség legmagasabb szintű irányulását a pályára való felkészülés során.

2. sz. ábra: Bírónak készül (IV. évfolyam, fiú)



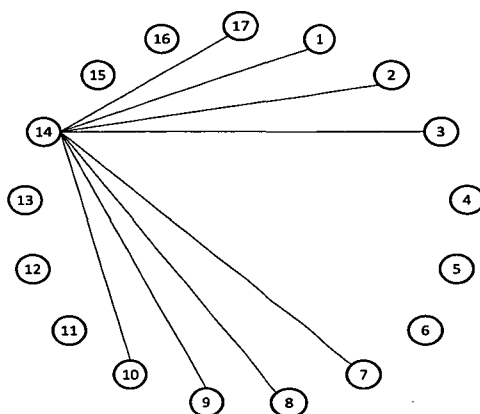
A 2. sz. ábra szemléletesen mutatja a negyedéves fiú *nagyon szűk körű* érdeklődését, amely a bírói pálya eléréséhez és műveléséhez minden bizonnyal nem elegendő (ezt a feltevést egyébként az erősen változó tanulmányi eredménye ugyancsak valószínűsíti). Az *egyensúlyra törekvő* pályaeérdeklődés szintén egy központi elem köré csoportosítja az érdeklődési irányokat, ugyanakkor ez a struktúra az előző típushoz képest már szélesebb választási tartományt ölel fel.

3. sz. ábra: Alkotmányjogásznak készül (IV. évfolyam, leány)



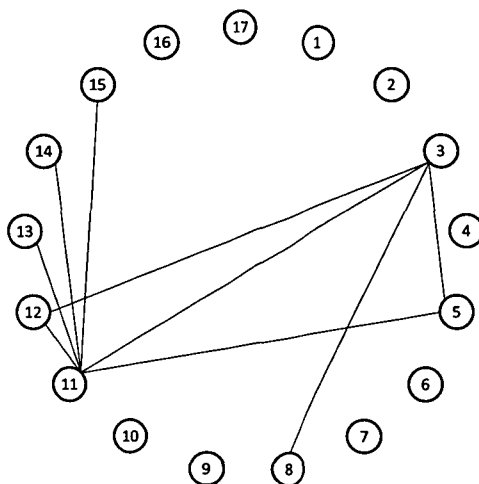
A 3. és a 4. sz. ábrák azt mutatják, hogy mindkét hallgató esetében egyetlen központi érdeklődési irány (a leánynál az alkotmányjog, a fiúnál meg a polgári jog) köré csoportosulnak a további választott sávok.

4. sz. ábra: Ügyvédnek készül (IV. évfolyam, fiú)



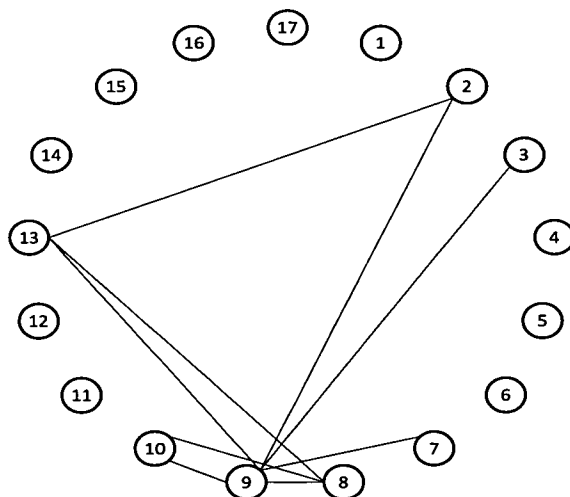
A szakiránynak megfelelően differenciált érdeklődési struktúrák már nem csupán egyetlen központi elemre épülnek. Itt ugyanis a centrális érdeklődéshez további alrendszerek kapcsolódnak, amelyek így sokkal megalapozottabb és szakmailag kiegyensúlyozottabb érdeklődést eredményeznek.

5. sz. ábra: Nemzetközi büntetőjogásznak készül (IV. évfolyam, leány)



A nemzetközi büntetőjogásznak készülő leányhallgató érdeklődési struktúrájában (5. sz. ábra) a nemzetközi jog mellett két további alrendszer (büntető jog és jogpszichológia központtal) is kimutatható (ő egyébként a kiváló általános tanulmányi eredménye mellett sikeresen szerepel az idegen nyelvű jogi képzésben is).

6. sz. ábra: Jegyzőnek készül (III. évfolyam, leány)



A harmadéves jegyzőnek készülő hallgató érdeklődési profilja (6. sz. ábra) ugyancsak egy céltudatos, kellően kiegyensúlyozott és következetes pályairányulást jelez. Itt jól látható, hogy az alapvetően közigazgatási jogi érdeklődés a pénzügyi jogi és a jogpszichológiai érdeklődést is magában foglalja.

4. Összegzés

A kutatásaink alapján megállapíthatjuk, hogy az általunk vizsgált joghallgatók (N=185) általános érdeklődése és pályaeérdeklődése egyaránt nagyon differenciált, amely a fiatalok érdeklődésének fajtái, jellemző jegyei és megnyilvánulási formái alapján jellemezhetők. Az érdeklődés fajtái szerint azt mondhatjuk, hogy esetükben az érdeklődési irányok látszatra ugyan egyediek, viszont mindezt csupán az érdeklődési témák eltérő sorrendje és súlyozása eredményezi.

Az egyes hallgatók érdeklődés-profilját a tartalmi telítettség, az intenzitás és az állandóság alapján lehet értékelni. A tartalmi telítettség kívánt szintje a hallgatók mintegy harmadánál éri csak el a kívánt szintet a tanulmányok végé-

re. Az érdeklődés intenzitása meglehetősen változó, a képzés egészét tekintve eléggé hullámzó (a tanulmányok kezdetén erőteljes az érdeklődés, de szerteágazó; a képzés közepén szűkül az érdeklődés, de egyre mélyül, majd a végzés körül ismét növekszik az intenzitás minden téren). Az érdeklődés állandósága tekintetében hasonló átstrukturálódás figyelhető meg a képzés során, mint más fő érdeklődés mutató esetében (itt a szemesztereken belüli ingadozás is jól nyomon követhető).

A pályaeérdeklődés főbb jellemzői alapján a hallgatók *befogadó képessége* az érdeklődés terén nem tükrözi a személyiség tényleges lehetőségeit. Az empirikus adatok elemzése alapján a vizsgált joghallgatók kétharmada messze nem használja ki az érdeklődésének tartalmi kereteit. A *realitás és az életszerűség* kritériuma a végzés közeledtével már kedvezőbben érvényesül, amely mind több hallgató egyre jobb *előretekintésének és fejlődőképességének* köszönhető. Ugyanakkor az érdeklődés egyik legfontosabb tulajdonsága, a *szelekció*, sajnos mindvégig a közepesnél gyengébb szintet jelez.

Vizsgálataink jelzik, hogy a joghallgatók pályaeérdeklődésének felkeltése, folyamatos figyelemmel kísérése az egyetemi képzés során egyik központi feladat. Ennek megfelelő ellátása érdekében további szaktudományos kutatások szükségesek.

SZONDI ILDIKÓ

Előregedés és nyugdíjrendszer

Az előregedés aktuális, és nem kis mértékű problémát jelent az egyes országok nyugdíjrendszerei számára. Ám a szükséges reformok bevezetése nem olyan egyszerű, mivel minden bizonnyal minden egyes országban nagy társadalmi ellenállásba is ütközhetnek.

Napjainkban a fejlett országokban rohamosan nő az idősök száma és aránya. Ennek a magyarázata a növekvő várható átlagos élettartam. Ugyanakkor az a tapasztalat, hogy a modern társadalmak képtelenek megtalálni e korosztályok helyét, funkcióját, így az idősök egyre inkább a társadalom peremére kerülnek. Európa társadalmának előregedése már évek óta megfigyelhető folyamat, amely komoly kihívások elé állítja az európai gazdaságokat, így azok már a közeli jövőben érezhetik hatásukat. Így ez a jelenség nem új keletű, ennek várható hatásaira a szakemberek már jó ideje próbálnak figyelmeztetni.

A népesség öregedésén az időskorúak egyre növekvő arányát értjük a népesség egészén belül. Az 1.sz. táblázat jól bemutatja a változásokat. Európa népessége 1950 és 2005 között majdnem 200 millió fővel növekedett. Azonban az előrejelzések szerint ez a tendencia 2010-től megváltozott, és a népesség fogyásnak indult, 2050-re visszaesik valószínűleg több mint 60 millió fővel. Várhatóan a bemutatott 100 év alatt az átlagéletkor majdnem 20 évvel növekedik, egyértelműen utalva a népesség előregedésére. A korösszetétel változására a függőségi ráták alakulásából is következtethetünk. A fiatalok száma az aktív korú népességhez képest majdnem felére csökken, ehhez képest az időskorúak aránya több mint háromszorosára növekedik 1950 és 2050 között. Tehát egyértelműen látható, hogy a fiatalkori népesség csökken, az időskorúak száma dinamikusán növekszik, mindeközben az aktív népesség aránya az elartott népességhez képest jelentősen csökken.

Látható, hogy az előregedő társadalom indikálta problémák alapvetően két, egymást erősítő tendencia eredményeként jelennek meg, nevezetesen a csökkenő születési arány, és a születéskor várható élettartam meghosszabbodása. Ezt tovább erősíti az a folyamat, miszerint az idősödő korba lépő, ám még munkavállalási korban lévők között a foglalkoztatási arány csökken. Az előrejelzések szerint 2050-re a munkavállalási korú népesség várhatóan 18%-kal csökkenni fog, míg a 65 éven felüliek lélekszáma pedig 60%-kal növekedik. Európában ennek következtében a nyugdíjasok és a munkaképes korú

lakosok aránya 2050-re a jelenlegi 24%-ról körülbelül 50%-ra növekszik, tehát megkétszereződik.¹

A demográfiai öregedés alapvetően négy tényezőre vezethető vissza.

1. A termelékenység

A „baby boom”-nak köszönhetően, az 1950-es évek végén Európában az átlagos gyermekszám a magas, 2,5 feletti értéken alakult. 1960-ban megkezdődött egy csökkenő tendencia. ENSZ-előrejelzések alapján az országok értékei lassan egy 1,85-ös szinthez konvergálnak, ami alulmúlja az utánpótláshoz szükséges átlagos gyermekszámot. A termékenység ezen alacsony szintje nagymértékben hozzájárul a népesség öregedési folyamatának felgyorsulásához. (2. táblázat)

Az európai országokban kialakult termékenységgel kapcsolatos problémák a következők. Egyrészt a nagyon alacsony termékenység mintává válása, így állandósítva a jelenlegi viszonyokat. Továbbá ez elég nagymértékben összefügg a gyermekvállalási kor fokozódó kitolódásával is. Azonban ezek az értékek csak becslések, a tagországok és az ENSZ előszámításai alapján az EU-ban fokozatosan emelkedni fog a gyermekszám, bár ez a folyamat lassúnak és szerénynek ígérkezik.²

2. A halandóság

Napjainkban leginkább a fejlett gazdaságok társadalmának népessége jóval tovább él, mint akár a 20. században vagy annak előtte. Továbbá nem csak a születéskor várható élettartam növekszik folyamatosan, de ugyanakkor azon évek száma is, amelyet egészségesnek mondhatnak az emberek. Ez egyrészt köszönhető az egészségügyi ellátórendszer fejlődésének, másrészt pedig a szociális és kulturális környezet fejlődésének.³ A várható élettartam 10%-kal növekszik, azaz eléri összességében a 81 évet 2050-re. A nők esetében ez 84 évet jelent, míg a férfiakéban 78-at.⁴

¹ BARAKONYI E.: *A munkavállalói aktív életkor meghosszabbításának lehetséges eszköze*. PhD értekezés, Pécs, 2010.

² HABLICSEK LÁSZLÓ: *A demográfiai öregedés Európában*. In *Az időskorúak Magyarországon*, KSH, Budapest, 2004.

³ BARAKONYI 2010, 115.p.

⁴ STRÉHLI K.: *Öregedés és nyugdíjrendszerek Európában*. Szakdolgozat, Corvinus Egyetem, Budapest, 2008.

3. A bevándorlás

Sokáig a népesedés mérlegének számításába nem vették bele, de a második demográfiai átmenet elmélete miatt, ma már olyan többtényezős konstrukciós modelleket használnak, melyben a vándorlás is szerepet kap. A gyakorlatban a természetes fogyást – amikor a halálozások száma meghaladja a születések számát – egyre több országban ellensúlyozza a pozitív vándorlási mérleg. A bevándorlás részben képes ellensúlyozni a népességsökkenést, sőt a fiatalabb generációkra koncentráló korösszetétele miatt az öregedést is. Kijelenthető, hogy százmilliós nagyságrendet is elérhet az EU-n belüli, illetve az unió és a világ más országai között lakóhelyet változtatók száma. Habár az erre vonatkozó statisztikai adatok fenntartással kezelendők, mivel a be- és kivándorlás számítása – a közvetett mód miatt – számos hiba lehetőséget rejt magában.

A be- és kivándorlás Európára legfőképp a földrészen belül jellemző, így ez idáig komoly hatása nem volt. Az előrejelzések alapján a jövőben azonban annál fontosabb jelentőséggel fog bírni. A vándorlás tehát a népesség szám alakulása mellett, a korösszetételre is jelentős hatással lesz, lassítva az öregedési folyamatot az öreg kontinensen.⁵

4. A demográfiai előregedés és a korösszetétel

Az EU lakossága a Föld legidősebb népességei közé tartozik, a kedvező külső hatások ellenére is. Az előregedési folyamat ma minden országban fellelhető, de az országok között még mindig jelentős, eltérő demográfiai fejlődési periódusokat tükröző különbségek vannak. A Föld népességének 10%-a az idős, addig az unióban ez az arány 20 százalékot is meghaladja. Egészen sokáig Európáé volt a legidősebb népesség, viszont mára Japán vette át ezt a pozíciót. Az oktatásban töltött évek száma is jelentős mértékben megnövekedett, ezzel kitolva a munkavállalás kezdetét, másrészt a munkaképesség felső határa is intenzíven felfelé mozdult, ami megemelte az optimális nyugdíjkorhatárt is. Így nemcsak a várható életkor tolódott ki, de az egyes életszakaszok hossza is.⁶

Az unió népessége még növekvő tendenciát mutat, de ez a bevándorlásnak köszönhető, és előreláthatólag 2025-ig lesz alkalmas népességnövekedést előidézni. Az előrejelzések szerint 2025 után már ez sem lesz elegendő, és így a népességsökkenés várható.⁷ Továbbá levonhatjuk azt a következtetést is, hogy a népesség átlagéletkorának növekedése a demográfiai változások egy alap-

⁵ HABLICSEK 2004, 78. p.

⁶ HABLICSEK 2004, 88-90.pp.

⁷ BARAKONYI 2010, 115-120.pp.

folyamata, amivel együtt kell élni, és az így kialakuló helyzeteket a társadalmaknak követniük kell. Az öregedés hatásai lassan, hosszú távon, de hatalmas erővel bontakoznak ki, az erre érkező jó megoldások eléggé komplexek. Így nem lesznek elegendőek az utólagos megoldások, a gazdaságoknak előre fel kellene készülniük a hatások megfékezésére.⁸

5. Társadalmi következmények

A lakosságszám egyértelmű csökkenésnek indult. Európában 2050-re bizonyos becslések szerint a népesség 100 millióval csökken a jelenlegi tendenciák alapján. Magyarországon várhatóan 8-9 millióra csökken a lakosság, attól függően, hogyan alakulnak a folyamatok. Azonban egyes európai országok olyan jelentős népesség csökkenést is elérhetnek, mint például Németország, várhatóan 25 százalékot, illetve Olaszország, várhatóan 22 százalékot. Az öregedés önmagában azt jelenti, hogy hosszú távon a fiatalok és az aktív dolgozók száma (a baby boom generáció kilép a munkaerőpiacról) csökken, ezzel szemben az időskorúak száma nagymértékben nő. Így egyre több lesz az elmagányosodó és ápolásra szoruló idős. Ezt fokozza, hogy 2050-re valószínűleg az állam teljesen kivonul a szociális otthon ellátásból, annak költségigényessége miatt. Ezzel egyidejűleg megjelennek az üzleti típusú szociális otthonok, de ezek nagy hátránya a magas ár, így az alacsony nyugdíjjal rendelkező nyugdíjasok ellátása kérdésessé válik. Az elszegényedés veszélye is jelentős mértékben hathat az idős korúakra, ennek legfőbb oka, azoknak a folyamatoknak a nagy valószínűséggel történő bekövetkezése, mint a nyugdíjak csökkenése, az árszínvonal növekedése, valamint a növekvő munkanélküliség.

Az öregedéssel etnikai és kisebbségi problémák is megjelenhetnek, ha növekszik az etnikumok és kisebbségek aránya az európai országokban. Ennek oka egyrészt a bevándorlás, másrészt az, ha termékenységük magasabb. Ez problémát legfőképp akkor okozhat, ha a kisebbség nagy része nem rendelkezik képesítettséggel, így a növekvő munkanélküliség miatt növelik a szociális kiadásokat is.⁹ Nem elhanyagolható a generációk közötti feszültség növekedése sem, mint társadalmi hatás, mivel a jelen társadalmak aktív munkavállalói tartják fenn a jelenlegi nyugdíjrendszert, és nekik kell finanszírozni a nyugdíjrendszer megreformálásából adódó többletköltségeket is.¹⁰

⁸ HABLICSEK 2004, 45.p.

⁹ FEKETE GYULA: Az öregedés és a népességfogyás gazdasági és társadalmi következményei. Dr Kovács Zoltán emlékkonferencia, Szeged, 2008.

¹⁰ STRÉHLI 2008, 66.p.

6. Gazdasági következmények

Jelentős mértékben érintik az államháztartást, illetve a gazdasági növekedést a demográfiai változások. A gazdasági fejlődést nagy mértékben befolyásolja a népesség és a termelékenység alakulása, annak csökkenése megakadályozhatja a dinamikus növekedést. Az államoknak olyan intézkedéseket kell megtenniük, amelyek biztosítják a fenntartható fejlődést. Tehát a csökkenő munkaképes korú lakosság miatt az általuk megtermelt bevételek csökkennek, míg a növekvő időskorú népesség miatt az egészségügyi és nyugdíj kiadások mértéke folyamatosan nő, így a költségvetési kiadások nagymértékben emelkednek. A népesség előregedéséből adódóan a kiadások az unió tagállamaiban 2060-ra átlagosan a GDP 4,7%-val növekednek várhatóan.¹¹ A demográfiai változások miatt növekvő kormányzati kiadások közül a legjelentősebbek a nyugdíjköltségek, az egészségügyi kiadások és a tartós ápolási költségek.¹²

A nyugdíjkiadások jelentős mértékben függenek a nyugdíjasok számától, a nyugdíjban töltött évek átlagos hosszától, valamint függ a nyugdíjrendszertől és a nyugdíjkorhatártól. Az unió szinte minden tagállamában ezek az értékek eltérnek, egységes eredmény nem hozható ki. Azonban abban egységesek ezek az országok, hogy a jövőben a nyugdíjasok és az egészségben eltöltött évek száma növekedésének következtében a nyugdíjköltségek is növekednek. Az öregedés hatására a várható egészségügyi kiadások is növekednek, de nem olyan lineáris mértékben mint a nyugdíj kifizetések összesen, mivel az öregedés hatása magába foglalja az egészségben eltöltött évek számának növekedését is.

Ez a terület az egészségügyi és szociális ellátás határterülete. Az előregedéssel a társadalom tartós ápolási költségterhe is növekszik, de a valós növekedés függ egyrészt attól, hogy az országok kormányai milyen mértékben támogatják az ilyen szolgáltatások finanszírozását, valamint attól, hogy a társadalom egészségügyi állapota milyen mértékben romlik az idősödéshez képest.

A kormegoszlása jelentős átalakulása miatt, egyrészt a gazdaságilag aktív népesség csökken, így a munkaerő-kínálat zsugorodik. Másrészt a munkavállalók közterhei növekednek az egyre nagyobb számú eltartott népesség növekvő nyugdíj és egészségügyi igényei miatt. Az adók munkaadóra vagy munkavállalóra történő kivetésétől függetlenül, a munkaerőköltség emelkedik, így a munkanélküliség növekszik. Ha a foglalkoztatás csökkenés arányba kerülne a munkaerő-kínálat csökkenéssel, akkor a munkanélküliségi ráta nem változna.

¹¹ EUROSTAT 2009. évi jelentés az Európai Unió fenntartható fejlődési stratégiájának eddig elért eredményeiről. Fenntartható fejlődés az Európai Unióban. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/865-HU/HU/865-HU-HU.PDF. (Letöltve: 2015. július 5.)

¹² BEDY H.: A demográfiai változások gazdasági hatásai az Európai Unióban. Budapesti Gazdálkodási Főiskola, Budapest, 2011.; STRÉHLI 2008, 99.p.

Azonban e folyamatot befolyásoló tényezők bizonytalanok, így a munkanélküli-ráta változásának iránya, mértéke biztosan előre nem jelezhető, így nem tudunk elméleti előrejelzéseket adni.¹³

A szociálpolitika változtatása nélkül a növekvő kiadások és egyre csökkenő bevételek a költségvetési hiány növekedését és egyre nagyobb államadósságot eredményeznek. A demográfiai változások várhatóan olyan hatással lesznek az állami költségvetésekre, amelyhez képest a 2008-as válság teljes mértékben eltörpülhet. Egyértelműen látszik, hogy egyetlen ország sem lesz képes e kiadásokat önállóan finanszírozni. Átlagosan az unió országai 7-9%-os adósságállomány növekedést terveznek számolni 2010-ről 2025-re, előrejelzések alapján (1. ábra).

Magyarországnak körülbelül 12%-os növekedéssel kell számolnia, míg Lengyelországnak 18%-os növekedéssel, amelynek oka a jellemzően alacsony termelékenység. Írország az egyetlen az európai országok közül, ahol az adósságállomány a demográfiai változások hatására csökken, köszönhetően annak, hogy a fiatalok aránya viszonylag magas. Továbbá azok az országok amelyek már 2010-ben jelentős mennyiségű államadóssággal rendelkeznek, a jövőben még rosszabb helyzetbe is kerülhetnek.¹⁴

7. Lehetséges megoldások

A fennálló demográfiai változások kiküszöbölésére, többféle stratégiát alkalmazhatnak azok a országok, amelyek a nyugdíjellátó rendszereikkel szemben a méltányossági és egyenlő profit elvét meg kívánják tartani. Így a társadalombiztosítás hasonló formában fennmaradhat a fiatalabb generációk számára is. Az egyenlő profit elve kimondja, hogy az adott generáció létszámától függetlenül, mindenki számára biztosítottak kell lenni az állam által nyújtott ellátáshoz való jog. A méltányosság, az egyenlő teherviselést jelenti. A legfejlettebb társadalmakban a nyugdíjellátás a felosztó-kirovó rendszerre épül, tehát az aktuális foglalkoztatottak fizetnek társadalombiztosítási járulékot az aktuális állami nyugdíjak, egészségügyi és egyéb szociális ellátások, valamint a munkanélküliség fedezése érdekében. Azonban a demográfiai változások miatt ezek a költségek növekedésnek indulnak, jelentősen megnövelve a munkavállalók közterhei, így azonban az idősebb korosztály költségeit az előregedés a munka-

¹³ GALLA V.: Az előregedés – gazdasági megközelítésben - Gondolatok Spiezia Az előregedő népesség című, az *International Labour Review*-ban megjelent cikke kapcsán. Közgazdasági szemle, 2005:52., 521-532. p.

¹⁴ PEETERS, M. – GROOT, L.: *Demographic Pressure in the European Union, Increasing Labour Market Participation, Migration or Old Age Participation to Maintain Fiscal Sustainability*, Utrecht University School of Economics, Wassenaar, 2012.

vállalók vállára helyezi. Ha meg kívánjuk tartani a két alapelvet (egyenlő profit elve és egyenlő teherviselés elve), akkor alapvetően négy különböző stratégia lehetséges a jelenlegi nyugdíjrendszer fenntartásához.¹⁵

A nyugdíjak csökkentése: A stratégia abból indul ki, hogy az egy főre jutó közterhek ne növekedjenek. Ennek ellentételezésre viszont a nyugdíjakat kell jelentősmértékben visszavenni, egyes országoknak akár 35%-os nyugdíjcsökkentést is abszolválnia kell 2010-ről 2040-re, hogy a nyugdíjrendszerük fennmaradjon. Minden országnak szüksége van jelentősebb mértékű csökkentésre, ami akár 35% is lehet 2040-ben 2010-hez képest. Azonban ez a csökkenés nominális értéken számolt, azaz nem veszi figyelembe az inflációt. Az árszínvonal emelkedéssel számolva ez a csökkenés még nagyobb lehet. A hátránya az, hogy az elmúlt évtizedek bőkezű jóléti államában szocializálódott generációk elvárják az előző évekhez hasonló mértékű szociális juttatásokat, így biztosan nem lenne konfliktus mentes ennek a módszernek a bevezetése.¹⁶

Az aktivitási ráta megnövelése: Az államnak lehetősége van arra is, hogy olyan intézkedéseket vezessen be, amellyel a jelenleg munkaképes korú népesség foglalkoztatottsági szintjét megemeli (diákok korábbi belépése a munkaerőpiacra, megnövelt munkaóra, kevesebb korai nyugdíjazás, a házi-asszonyok foglalkoztatása). A foglalkoztatottságot, aktivitási rátát addig kell növelni, hogy az öregségi függőségi ráta állandó maradjon, így az egy főre jutó közterhek mértéke ne változzon. 2010-ben átlagosan Európában a foglalkoztatottsági arány 56%-os a munkaképes korú lakosságot tekintve, annak érdekében, hogy ne növekedjenek a munkavállalók terhei, ezt 76%-ra kellene növelni 2025-re. Ezzel a módszerrel az uniós országok 75%-ban megoldható lenne az előregedés okozta probléma, a maradék 25%-ban más módszert kellene alkalmazni (ezen országokban már most magas a foglalkoztatottsági szint).¹⁷

A migráció ösztönzése: Az öregedő gazdaságok dönthetnek úgy is, hogy bővítik a népességet a bevándorlás és a letelepedés révén. Ahhoz, hogy az egy hazai munkavállalóra jutó nyomás ne változzon, átlagosan arra lenne szükség, hogy minden állampolgárra érkezzen egy bevándorló, ez a szükséglet 2060-ra még tovább növekedne, így minden állampolgár esetén 4 bevándorlóra lenne szükség. Ez olyan magas bevándorlási arány, amelyhez már szükséges egy olyan politika is, amitől elég vonzóvá válik az adott ország a bevándorlók számára, hogy biztosítsa a folyamatos áramlást.¹⁸

¹⁵ PEETERS - GROOT, 2012,

¹⁶ PEETERS - GROOT, 2012, 155-165.pp.

¹⁷ PEETERS - GROOT 2012, 178-190.pp.

¹⁸ PEETERS, M. - GROOT L., 2012

Az idősebb korosztály foglalkoztatása: Az államok választhatják azt a stratégiát is, hogy a munkaképes korúak számát kibővítik azáltal, hogy arra ösztönzik az idősebb embereket, hogy maradjanak, vagy térjenek vissza a munkaerőpiacra. Ez a leghatékonyabb módszer, mivel ötször kevesebb nyugdíjast kellene munkába állítani, mint amennyi bevándorló befogadására szükség lenne.¹⁹

Tulajdonképpen az államok a következő három lehetőség közül választhatnak: (1) a munkaképes korú népesség foglalkoztatottságának növelése (2) a migráció alkalmazása vagy (3) a nyugdíjas korú hazai népesség ösztönzése, hogy visszalépjenek a munkaerőpiacra, illetve ezek együttes, kevert használata is egy lehetséges megoldás lehet. Nézzük meg ezt a kevert stratégiát az európai országokra vonatkozóan.

A kiindulási pont az, hogy az országok a fent említett három stratégiát használva oldják meg az öregedés okozta demográfiai problémákat. Mégpedig első lépésként szükséges, hogy emeljék meg a belső foglalkoztatottságukat 60%-ra, ha ez nem elegendő, akkor minden hazai foglalkoztatottra engedjenek be egy bevándorlót, és ha még szükséges, akkor tíz munkavállalónként egy időskorú személyt ösztönözzön arra, hogy lépjen vissza a munkaerőpiacra. Ennek eredményét a 2. ábra mutatja. A teljes sáv hossza azt mutatja, hogy az időskori függőségi rátában mekkora csökkentésre van szükség 2025-re ahhoz, hogy a 2010-es szinten tudják tartani az egy alkalmazottra jutó adóterheket. Láthatjuk, hogy ha Németország, Belgium és Franciaország képesek lesznek ösztönözni a hazai nem foglalkoztatottakat, illetve azokat, akik részmunkaidőben dolgoznak, hogy dolgozzanak (többet), akkor más eszközökhöz nem is kell nyúlniuk, hogy az egy főre jutó közterhek ne növekedjenek. Illetve látható, hogy Luxemburg, Portugália, Izland, Görögország és Csehország esetében már 2010-ben megvolt a 60 százalékos foglalkoztatottsági szint, így az ő esetükben csak a másik 2 stratégia alkalmazására van lehetőség. A többi ország esetében is mindhárom módszer együttes alkalmazására szükség van a cél elérése érdekében, természetesen eltérő arányban.²⁰

Az alábbiakban a 2012-ben megrendezésre kerülő „Nyugdíj és gyermekvállalás” konferencián elhangzottakat, mint megoldási lehetőségeket tekintsük át. Az integrált életpálya-finanszírozást játékelméleti megközelítéssel igyekeztek megalapozni.

Az emberi életciklus alatt a jövedelmek alapvetően három társadalmi csoport között áramlanak: gyerekek, gazdaságilag aktívak és nyugdíjasok. Ez a három csoport más-más élethelyzetben van, így mind jövedelmeik mértéke, mind pedig azok összetétele eltérő – az explicit állami jövedelemátcsoporto-

¹⁹ PEETERS, M. – GROOT L., 2012.

²⁰ PEETERS - GROOT, 2012, 110.pp.

sítás elsősorban a gazdaságilag aktívaktól a nyugdíjasok irányába hat. Azonban egyúttal implicit jövedelemátcsoportosítás is történik, amelynek élvezője elsősorban a fiatal generáció. A nők esetében az életpálya jövedelem annál inkább „ellaposodik”, minél több gyermeket vállal valaki. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a gyermeket vállaló nők explicit módon megjelenő jövedelem kiesésén túl az implicit módon megjelenő kapcsolati háló kialakításának az elmaradása, valamint a gyereknevelésre fordított idő összességében káros is lehet a társadalomra, ha azokat nem kompenzálják megfelelő módon. Többek között alacsony lesz a gyermekvállalási hajlandóság, amely a társadalmi korfa eltorzulását, és így közvetve a nyugdíjrendszer fenntarthatatlanságát eredményezheti.²¹

A gyermekvállalás ösztönzésének egyik lehetséges eszköze az a pontszámításon alapuló nyugdíjrendszer, amely a gyerekvállalást a pontrendszeren keresztül jutalmazza. A pontok alapján számított nyugdíj így a későbbiekben kompenzálhatja azokat, akik korábban, a gyerekvállalás kapcsán, lemondtak jövedelmük elfogyasztásáról, azt „kölcson adták” a következő generáció számára.²²

A nyugdíjrendszer átalakítását célzó szakembereknek felül kell emelkedniük azokon a paradigmákon, amelyek korlátok közé szorítják az elképzeléseket. A nyugdíj nem más, mint halasztott járadék, amelyet az ember életciklusának (gyermekkor, aktív élet és öregkor) harmadik szakaszában járadék formájában kap. Lényegében tehát a nyugdíj nem más, mint egy technikai eszköz. Ebben a kontextusban a tökefedezeti és a felosztó kirovó nyugdíjrendszer csupán a nyugdíjellátás köré szerveződött ideológia – a nyugdíjjárulék egyetlen célja az öngondoskodás. Ami a gyerekvállalást ösztönözni elsősorban egy jól kidolgozott családtámogatási rendszer segítségével lehetséges, nem pedig a nyugdíjrendszeren keresztül. Az olyan társadalmakban, ahol a népesség csökken és közben öregszik a társadalom, a gyermekvállalásra úgy kell tekinteni, mint a közjó előmozdításának egyik kulcsfontosságú tényezőjére.

A közgazdaságtanban jövedelemhipotézis címszóval beazonosítható elméletek csupán a jövedelemszerző tevékenységtől kezdődően vizsgálják az egyént, nem pedig a születésüktől fogva – a gyermekkor „negatív jövedelme” így nem jelenik meg bennük. A gyerekvállaláson belül is különböztetni kellene annak függvényében, hogy a gyerek hogyan járul hozzá a társadalom jólétének előmozdításához (pl.: iskolai végzettség, a felnőtt gyerek jövedelme, stb.). A gyermeknevelés hasznát nyugdíjas korban (jelenleg ez 12.000 forintot tenne

²¹ KOVÁCS E (Szerk.): *Nyugdíj és gyermekvállalás Tanulmánykötet* – 2012. Gondolat Kiadó, Budapest, 2012.

²² BOTOS JÓZSEF - BOTOS KATALIN: *A kötelező nyugdíjrendszer reformjának egy lehetséges megoldása: pontrendszer és demográfia. Pénzügyi Szemle, 2011:157-166. p.*

ki felnevelt gyerekenként Magyarországon) elsősorban az anyának kellene realizálnia, mivel ő vállalta a legnagyobb szerepet ebben.

Míg korábban a gyerekvállalás akár gazdasági előnyt is jelenthetett a családi gazdaságban kifejtett tevékenysége révén, addig mára „a gyerek gazdasági teherre vált”. A társadalmi jövedelemtranszfereket illetően: „a gyerek költsége magánköltség, akkor annak haszna is magánhaszon”, illetve, ha a gyerekvállalás kvázi közjóság, akkor annak költsége is a közösséget terheli. A megfelelően kialakított egyéni számlás nyugdíjrendszer (NDL rendszer), amelyben megfelelően súlyozzák az egyén és a társadalom költségeit, illetve beépítenek automatikus stabilizátorokat, képes megfelelni a fenntartható nyugdíjrendszer követelményeinek.

Tehát láthatjuk, hogy a demográfiai változások, elöregedés jelentős problémát jelent a fejlődő gazdaságok nyugdíjrendszerei számára. Az államháztartás bevételei csökkenni, míg kiadásai növekedni fognak, így az államadósság állománya jelentősmértékben növekszik, aminek következtében a munkavállalók terhei jelentősmértékben növekedni fognak. Ezen problémák kiküszöbölésére több lehetséges stratégia is létezik, amelynek a gyakorlati használhatóságára a 2. ábra eredményei a bizonyítékok. Ám e reformok bevezetése nem olyan egyszerű, mivel társadalmi ellenállásba is ütközhetnek, mint a foglalkoztatottság növelése, vagy mint a bevándorlás ösztönzése kapcsán. Az azonban biztos, hogy ezen (vagy esetleg más) reformok nélkül hatalmas válságba kerülhetnek az államok, és a 21. század közepére ezek bevezetése elkerülhetetlen.

1. táblázat Európa demográfiai adatainak alakulása 1950 és 2050 között

Év	Népesség (1000 fő) főben)	Átlagéletkor (években)	Teljes függőségi ráta	Fiatalkori függőségi ráta	Időskori függőségi ráta
1950	548 194	29.7	52	40	13
1955	575 970	30.1	52	39	13
1960	605 201	30.7	55	41	14
1965	634 811	31.1	56	41	15
1970	656 666	31.8	56	39	16
1975	676 455	32.1	54	37	18
1980	693 170	32.7	53	34	19
1985	706 576	33.7	50	32	18
1990	721 322	34.8	50	31	19
1995	728 513	36.1	50	29	21
2000	728 501	37.6	48	26	22
2005	731 087	38.9	47	23	23

2010	730 478	40.2	46	22	24
2015	727 227	41.6	48	23	26
2020	722 060	42.9	52	23	29
2025	715 220	44.2	55	23	32
2030	706 908	45.5	59	23	36
2035	697 507	46.6	62	23	39
2040	687 244	47.2	66	23	42
2045	676 104	47.3	69	24	45
2050	664 183	47.3	73	25	48

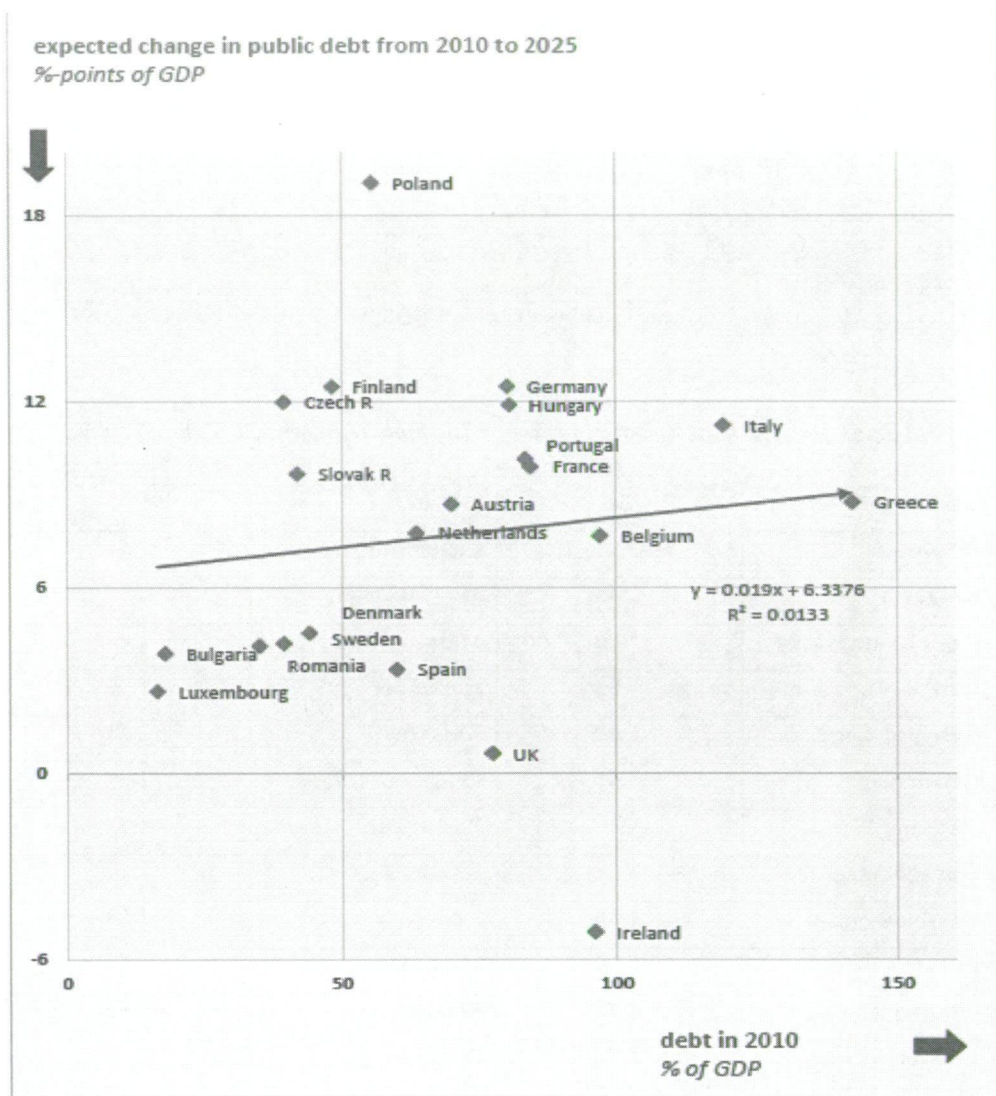
Forrás: esa.un.org

2.sz. táblázat A termékenységi arányszám az Európai Unióban 2008-ban

EU-27	1.6	Litvánia	1.47
Belgium	1.86	Luxemburg	1.61
Bulgária	1.48	Magyarország	1.35
Cseh Köztársaság	1.50	Málta	1.44
Dánia	1.89	Hollandia	1.77
Németország	1.38	Ausztria	1.41
Észtország	1.65	Lengyelország	1.39
Írország	2.1	Portugália	1.37
Görögország	1.51	Románia	1.35
Spanyolország	1.46	Szlovénia	1.53
Franciaország	2.10	Szlovákia	1.32
Olaszország	1.42	Finnország	1.85
Ciprus	1.46	Svédország	1.91
Lettország	1.44	Egyesült Királyság	1.96

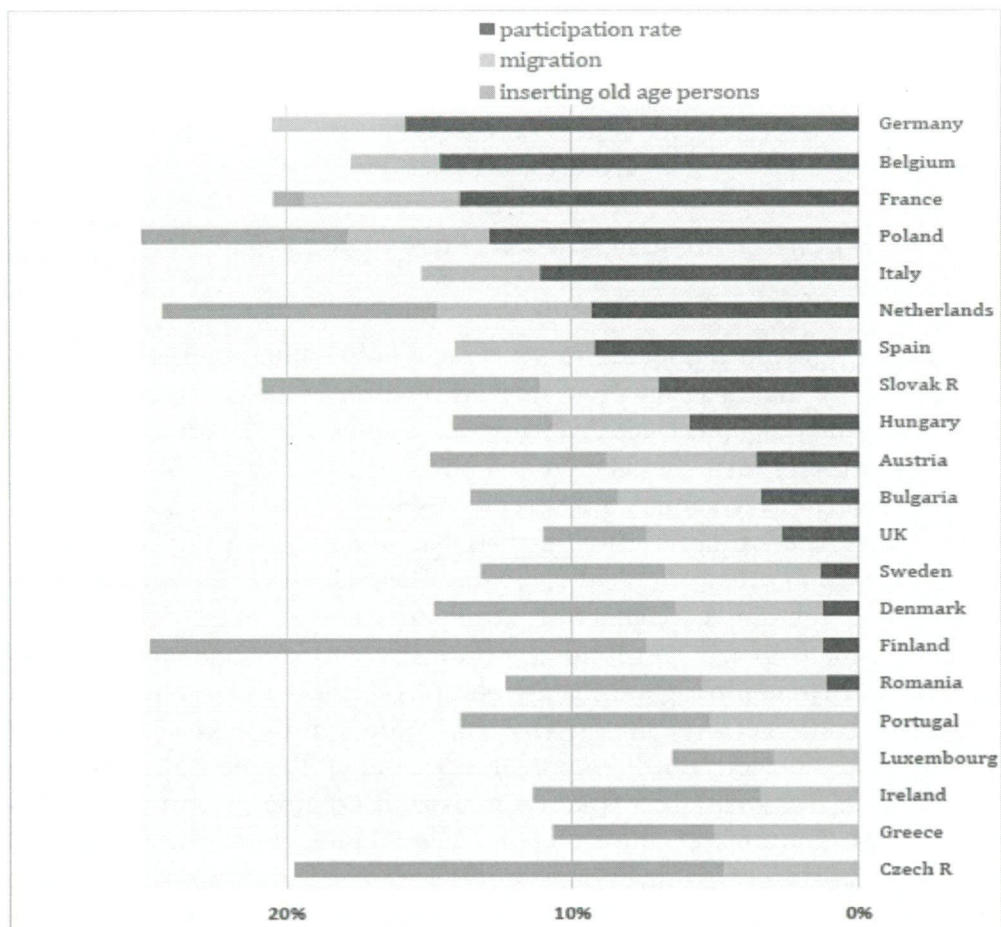
Forrás: EUROSTAT

1. ábra A társadalom előregedésének hatása az államadósságra 2010-ről 2025-re



Forrás: Peeters-Groot (2012), 12. p.

2. ábra A kevert stratégia alkalmazása az európai országokban



Forrás: Peeters-Groot (2012), 32. p..

VÁLASZTÁSOK

FÁBIÁN GYÖRGY

A vegyes választási rendszer – a két világ legjobbika?

A választási rendszer a politikai rendszer legmanipulálhatóbb része, a politikai szereplők számára a vágy titokzatos tárgya. Ennek oka – a játékelméletből kölcsönzött megfogalmazással élve – hogy ez zéró összegű játszma, azaz nincs olyan választási rendszer, amely minden politikai erő számára előnyös lenne. Minden rendszernek vannak győztesei és vesztesei. Történetileg a két képviselői elvnek (perszonális-területi és pártelvű) megfelelően vagy egymandátumos, egyéni kerületi, többségi rendszerek, vagy listás, arányos rendszerek jöttek létre. A második világháborút követően azonban megjelent egy olyan rendszer, amely ötvözi a két rendszertípust. Első tartós megjelenési formája az 1949-ben Németországban kialakított „*Das deutsche Wahlwunder*” (német választási csoda) jelzővel illetett szisztéma, amely prototípusként mintául szolgált a később létrehozott rendszerek számára.¹ Németországban, majd később több más országban is kompromisszum eredményeként jött létre a vegyes választási rendszer, amikor a politikai szereplők nem tudtak megegyezni, és a politikai erőviszonyok nem tették lehetővé sem a többségi, sem az arányos választási struktúra létrehozását. A vegyes szisztéma keletkezése tehát az arányos, listás rendszer genezisétől eltérően nem a társadalom alulról jövő nyomásának, vagy az elitek és a társadalmi nyomás együttes hatásának az eredménye.

Azóta azonban a vegyes választási rendszer mind a szélsőséges többségi, mind a szélsőséges arányos rendszerrel szemben olyan alternatívaként jelenik meg, amely el tudja kerülni a két alaptípus legfőbb negatívumait, és a politikai osztály és a társadalom szemében is kíváncsú elképzelés. *Matthew Soberg Shugart és Martin P. Wattenberg* könyvének alcímében ugyan kérdőjelet tesz a két rendszer legjobbika megfogalmazás után, a konklúzióként levont válasz

¹ Bizonyos előzményei az első világháborút követően átmenetileg már voltak Dániában (1918), Franciaországban (1919, 1924) és Németországban (1918-as törvény, de ennek alapján nem volt választás). A két előző is csak a tágabb fogalom értelmében tekinthető vegyesnek.

viszont megfelelő feltételek fennállása esetén, lényegében igenlő.² Vannak, akik a XX. század végét és a XXI. század elejét egyenesen a vegyes rendszerek aranykorának nevezik.³ Ezzel ellentétes álláspontot képvisel *Kathleen Bawn és Michael F. Thies*, akik éppen ellenkezőleg, a két világ legrosszabbikának tartják a vegyes rendszert, mert lehetővé teszi olyan különösen ellentmondásos ösztönzők előidézését az egyéni képviselők számára, hogy kevéssé legyenek felelősek választóköriük iránt.⁴ *Giovanni Sartori* szerint a két képviseleti elv keveredése egy torz, hibrid rendszert hoz létre.⁵ Szerinte a többségi rendszer „őszinte” szavazásra, vagyis első preferenciája kifejezésére ösztönzi a választót, a többségi viszont „stratégiai”, a valószínű győztesre számító szavazat leadására. Ennek keveredése összezavarja a választót, és olyan parlamentet alakít ki, amely semmilyen cél elérését nem teszi lehetővé. *Renske Doorenspleet* pedig a két világ kombinációját a két rendszer hibáit vegyítőnek tartja.⁶ A rendszer működésének tapasztalatai azonban a későbbiekben sem a választói viselkedés, sem a parlament működése tekintetében nem igazolták ezeket a – kétségtelenül meglévő – ellentmondásokat eltúlzó álláspontokat.

Ha az aranykor megfogalmazásban van is túlzás, az tény, hogy a vegyes rendszerek száma az utóbbi két évtizedben megsokszorozódott. Ebben az évszázadban számításaim szerint eddig 20 vegyes rendszer jött létre, igaz, hogy nyolc meg is szűnt. Az Interparlamentáris Unió jelenleg 45 vegyes rendszert tart nyilván, 24-et egykamarás, 21-et kétkamarás parlamentben. Utóbbiak közül 15 csak az alsóház, 6 pedig a felsőház megválasztásánál használatos. Ezeket a számokat csak hozzávetőlegesen lehet elfogadni, mivel több olyan rendszert is beszámít, melyeket semmiképpen sem lehet a vegyes rendszerek körébe tartozónak tekinteni (Macedónia, Spanyolország alsó és felsőház, Svájc). Ugyanakkor nem szerepel adatbázisában Tajvan, ahol pedig a 2005-ös reform után, az alsóházi és felsőházi választásokat is vegyes rendszerrel tartották, és Thaiföld, ahol 2001 óta él a rendszer, de 2014-ben a zűrzavaros politikai helyzet

² SHUGART, MATTHEW SOBERG — WATTENBERG, MARTIN P.: *Conclusion: Are Mixed-Member Systems the Best of Both Worlds?* in: SHUGART, MATTHEW SOBERG — WATTENBERG, MARTIN P. (ed.): *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Oxford, 2001. 573-596.p.

³ BOCHSLER, DANIEL: *Are Mixed Electoral Systems the Best Choice for Central and Eastern Europe or the Reason for Defective Party Systems?* *Politics and Policy* (37) 2009/4. 737. p.

⁴ BAWN, KATHLEEN — THIES, MICHAEL F.: *A Comparative Theory of Electoral Incentives. Representing the Unorganized Under PR, Plurality and Mixed-Member Electoral Systems.* *Journal of Theoretical Politics* (15) 2003/1. 5-32. p.

⁵ SARTORI, GIOVANNI: *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes.* Basingstoke and London, 1994. 75. p.

⁶ DOORESPLEET, RENKE: *Electoral Systems and Democratic Quality: Do Mixed Systems Combine the Best or the Worst of Both Worlds? An Explorative Quantitative Cross-national Study.* *Acta Politica* (40) 2005/1. 40. p.

miatt kinevezett képviselők kerültek a parlamentbe, ezért nem vették számításba. Én ezért 44 választást, 24-et egykamarás, 20-at kétkamarás parlament esetében sorolok a vegyes rendszerek közé. Ez utóbbiak közül 14 az alsóházba, 6 pedig a felsőházba történik.⁷ Összesen tehát jelenleg *39 országban alkalmaznak vegyes rendszert*. (Franciaországban csak a szenátusi közvetett választást lehet ide sorolni, a nemzetgyűlésbe többségi a voksolás.) A besorolás problémáját elsősorban a pontos definíció hiánya okozza, mert a vegyes rendszer meghatározása nem egyértelmű a szakirodalomban. Ezért először a fogalom kérdését kell tisztázni.

1. A vegyes rendszer fogalma, helye a választások univerzumában

A szakirodalomban újabban megjelent olyan felfogás is, mely szerint a demokráciák kialakulása, a választójog általánossá válása folyamatában mindkét választási alaptípus újként jelenik meg, a predemokratikus időszak „vegyes rendszereinek alternatívájaként”.⁸ Eszerint a XIX. század közepéig fennálló szisztémák nem többségiek, hanem egy és többmandátumos körzetek tar-ka keverékeként „vegyes” rendszerek. Ez is jelzi a fogalom tisztázatlanságát, könnyű félreértelmezhetőségét, a pontosítás szükségességét. Az *International Encyclopedia of Elections* meghatározása szerint „egy választási rendszer vegyes, ha mechanizmusa különböző választási formulák kombinációját tartalmazza egy testületbe történő választásnál”.⁹ Ez egyben azt is jelenti, hogy kizárja a vegyes kategóriából a kumulatív és limitált szavazást, valamint a *single nontransferable vote* (SNTV, egyéni át nem vihető szavazat) típust. Problémát jelent még a *single transferable vote* (STV, egyéni átvihető szavazat) típusba sorolása, esetleges vegyes rendszerként való felfogása is. Mindegyik említett esetben ugyanis vannak többségi és arányos elemek a rendszerben. A tipológiák többsége az előbbieket félarányos rendszernek tartja, az STV-t pedig az arányos típus lista nélküli formájának. A félrevezető félarányos elnevezés helyett helyesebbnek tartom az ide soroltakat inkább a két alaptípusba *besorolhatatlannak* nevezni. Semmiképpen sem tartozhatnak azonban a vegyes

⁷ Andorra, Bolívia, Bulgária, Csád, Ecuador, Fülöp-szigetek, Grúzia, Guatemala, Guinea, Honduras, Japán, Jordánia, Kamerun, Kongói Demokratikus Köztársaság, Koreai Köztársaság, Lesotho, Litvánia, Madagaszkár, Magyarország, Mauritius, Mexikó, Mikronézia, Mongólia, Németország, Nepál, Niger, Örményország, Panama, Románia, Szenegál, Seychelles-szigetek, Szudán, Tajvan, Thaiföld, Tádzsikisztán, Új-Zéland, Ukrajna, Venezuela. A hat felsőházi választás pedig Japán, Kamerun, Franciaország, Mexikó, Románia és Tajvan esetében vegyes.

⁸ AHMED, AMAL: *The Existential Threat: Varietas of Socialism and the Origins of Electoral Systems in Early Democracies. Studies in Comparative International Development* (48) 2013/2. 141. p.

⁹ MASSICOTTE, LOUIS — BLAIS, ANDRÉ: *Mixed electoral systems*, in: ROSE, RICHARD (szerk.): *International Encyclopedia of Elections, Basingstoke and Oxford, 2000.* 165.p.

rendszerek közé. Az egyéni átvihető szavazat pedig szintén nem tartható vegyesnek, mert ugyan egyéni a mandátum, de nem többségi módon, hanem kvóta elérésének feltételével nyerhető el, azaz nincs két választási formula kombinációját tartalmazó mechanizmus. Ez olyan arányos rendszernek tartható, amelyben nincs lista.

A vegyes rendszer elfogadott, pontos definíciója azonban hiányzik, nem tekinthető annak a fentebb idézett meghatározás sem. Ez a rendszert túl tágon értelmezi, azt jelenti, hogy mindkét alaptípus létezik egy testület megválasztásánál, de ez történhet úgyis, hogy a választók egy része csak egyéni kerületi, másik része csak listás voksot ad le. Ezzel túlságosan kitágítja a fogalmat, és egy ilyen rendszer hatása, politikai következményei tekintetében is eltér az „igazi” vegyes rendszerektől, nem azokra jellemző vonásokkal rendelkezik. Lehetővé teszi olyan rendszerek vegyesnek tartását is, amelyek tulajdonképpen nem jelentik a két alaptípus kombinációját. Ezen az alapon tekinti például vegyesnek az Interparlamentáris Unió adatbankja Macedónia, Svájc és Spanyolország választási szisztémáját. Macedóniában három külföldi körzetben többségi a rendszer, Svájcban van öt különleges egyéni körzet, Spanyolországban pedig a két afrikai területen (*Ceuta és Melilla*) választanak többségi formulával. *Shugart és Wattenberg* álláspontjától eltérően,¹⁰ Izraelben sem tartom vegyes rendszernek azt az időszakot, amikor a miniszterelnököt közvetlenül választották a parlamenti választással együtt (1996-1999). Itt tehát egy jelöltet választottak, többségi elv alapján, és nem egy testületben történt kétféle módon a voksolás. Felfogásunk szerint a vegyes rendszer ennél szűkebben értelmezhető. Eszerint vegyes az a rendszer, melyben a két rendszertípus között interakció áll fenn, vagyis a kettő kontaminációja, összevegyítése figyelhető meg. Figyelemre méltó, de felfogásom szerint nem tekinti eléggé különálló, a másik két típustól eltérő, sui generis jellegű önálló jelenségnek *Shugart és Wattenberg* meghatározása sem a vegyes rendszert.¹¹ Eszerint az nem más, mint a sok országban használatos, kétszintes rendszer egy változata, azzal a különbséggel, hogy az egyik szint egy-mandátumos többségi, a másik pedig többmandátumos listás. Ez viszont túlságosan leegyszerűsítő felfogás. Véleményem szerint a vegyes rendszer több mint az egyéni átvihető vagy a félarányosnak nevezett rendszerekhez hasonló, eklektikus altípus: ez egy különálló, önálló típus a választások univerzumában. Intézményi (pártok közötti és pártokon belüli), a választással kapcsolatos választói és pártokra vonatkozó tanulási és reprezentativitási hatása ugyanis a tiszta rendszerektől eltérő, sui generis típust mutat.

¹⁰ SHUGART, MATTHEW SOBERG — WATTENBERG, MARTIN P.: *Mixed-Member Electoral Systems: A definition and Typology*. in: SHUGART — WATTENBERG, 2001, 9. p.

¹¹ SHUGART—WATTENBERG, 2001, 10. p.

További nehézséget jelent az is, hogy a vegyes rendszereknek nagyon sokféle formája létezik, aminek következtében hatásai, politikai következményei is rendkívül eltérőek. Ezek függnek a két típus kombinációjának arányától, összekapcsolásuk módjától, a mindkét összetevőnél használt mandátumelosztási módszerektől, magától a pártrendszertől, a választási rendszer egyes összetevőinek milyenségétől (küszöb, magnitúdó, körzetbeosztás, körzetesítés, szavazás módja, parlament létszáma) és a politikai kontextustól. Éppen ezért szükséges az ilyen típusú rendszereknek a további csoportosítása, tipológiája. Erre több kísérlet történt. A legszélesebb körben ismert és elismert az a felosztás, amely két alaptípust különböztet meg: *mixed-member majoritarian* (vegyes képviselőjű többségi) és *mixed-member proportional* (vegyes-képviselőjű arányos).¹² Ez a két rész közötti kapcsolat alapján történő felosztást jelent. Az elsőben a többségi, a másodikban az arányos rész dominál. A dominancia attól függ, hogy a szavazatok, illetve a mandátumok hogy kapcsolódnak össze. Ennek alapján a vegyes képviselőjű többségi rendszernek két altípusa létezik: párhuzamos rendszerek, melyekben a két elem között sem szavazat, sem mandátumkapcsolat nincs (Japán) és részleges kompenzációs rendszerek, ahol a szavazatok között van kapcsolat (Magyarország). A vegyes képviselőjű arányos rendszerek pedig a kompenzációs rendszerek, ahol a két rész mandátumai közötti kapcsolat biztosítja az arányos rész dominanciáját (Németország).

A legkomplexebb, a tágabb értelemben vegyesnek tartott rendszereket is magában foglaló tipológia *Massicotte és Blais nevéhez fűződik*.¹³ Ez a két formula kombinációja alapján különbözteti meg a vegyes típusú rendszereket. Eszerint két alaptípus létezik. Az egyik, amelyben a két formula független egymástól, a másik pedig, ahol az egyik alkalmazása összefügg a másikkal. A független alaptípuson belül *coexistence* (egymás mellett létező), *superposition* (szuperpozíciós) és *fusion* (fúziós) kombinációt különítenek el. Az első eset a legegyszerűbb forma: az ország területe fel van osztva, az egyik részen többségi, a másikon arányos formulával osztják el a mandátumokat. Ezt használják a francia szenátus közvetett választásán, valamint Nigerben és Panamán. Korábban Görögországban is létezett (1955-1958), és ilyen volt az 1918-as dán előzmény is. A másik formája a független típusnak a szuperpozíciós: a terület egészében használják minden szavazó esetében mindkét formulát. Minden választó tehát mindkét képviselői elv alapján rendelkezik képviselővel. Ez a típus nagyon sok országban működik. Így például Japánban, a Koreai Köztársaságban, Guineában. Ez a formát az újonnan demokratizáló

¹² SHUGART — WATTENBERG, 2001, 13-15. p.

¹³ MASSICOTE-BLAIS: 2000, 166-170. p.

kelet-közép-európai országok és szovjet utódállamok közül is sok választotta: Örményország, Grúzia, Litvánia és Ukrajna jelenleg is ilyet használ, míg Oroszország, Horvátország, Azerbajdzsán később arányosra váltott, Bulgária pedig 2009 óta 1990 után ismét ezt vezette be. A független típus harmadik formája a fúziós, ez parlamenti választás esetében csak elméleti lehetőség, ugyanis egyetlen parlament megválasztásánál sem alkalmazták, és ma sincs ilyen. Példaként csak a francia municípiumok egy részében alkalmazott rendszer említhető meg. Ebben az esetben egy körzeten belül alkalmazzák mindkét formulát.

A szerzőpáros a függő típusú vegyes rendszernek szintén három altípusát különbözteti meg: a *correction, compensation* (korrekciós vagy kompenzációs), a *conditional* (feltételes) és a *supermixed* (szuper-vegyes) szisztémát. A korrekciós rendszer lényege, hogy az arányos rész a többségi elem torzító hatásának korrekciójára szolgál. Ennek prototípusa a német vegyes rendszer. Ilyet alkalmaznak még Bolíviában, Mexikóban, Új-Zélandon, a Fülöp-szigeteken, és Venezuelában. Tunézia a 2014-es új alkotmány előtt és 1994 és 2001 között három alkalommal Olaszország is ezzel a módszerrel választott. A két rész összekapcsolásának másik módja a feltételes függő rendszer. A korrekciós módszert minden esetben alkalmazzák, a feltételes viszont feltételhez van kötve, az egyik formula használata a másik eredményétől függ. Ennek a típusnak is csak történeti példái vannak: az 1923-as, illetve az 1953-as olasz legge truffa-nak (csaló törvény) nevezett olasz választójogi törvények, valamint a francia 1919-es és 1953-as törvény. Néhány vegyes rendszer nem sorolható be egyik típusba sem, mert a két formula több módon kapcsolódik össze. Ezt nevezték el szuper-vegyesnek. Ezek közül a 2010-ig működő magyar rendszer a szuperpozíciós és korrekciós formát kapcsolta össze, Ecuador az együttlétező és szuperpozíciós, míg Csád és Kamerun a feltételes és együttlétező módszerrel kombinálta a két választási mechanizmust.

2. Arányosság a vegyes választási rendszerben

Minden választási rendszernek két alapvető követelményt kellene teljesítenie. Az egyik a lehető legnagyobb *repräsentativitás* biztosítása, hogy a népszuverenitást megtestesítő törvényhozás a lehető legpontosabban tükrözze a választói testület akaratát, a mandátumok szavazatarányok szerinti megosztását. A másik a kormányozhatóság, a működőképesség, ezzel a stabilitás biztosítása, ami a mandátumok ehhez szükséges megosztását, megfelelő hatalmi többséget igényel. Mindkét követelmény, igény legitim, a demokrácia működéséhez, teljesítőképességéhez szükséges feltétel. Elméletileg sem lehetséges azonban, és empirikusan sem mutatható ki olyan választási rendszer, amely mindkét kö-

vetelménynek egyformán meg tud felelni. Akik a reprezentativitást tartják a demokrácia egyik alapjának, az arányosabb, akik pedig a stabilitást, a kormányozhatóságot, azok a többségi/bb rendszert favorizálják. A vegyes rendszerek világában – mint fentebb láttuk – sokféle altípus található. Ezért arra a kérdésre, hogy valóban a két világ legjobbjáról van-e szó, akkor adható válasz, ha megnézzük egyes típusainak *reprezentativitási és stabilitási adatait*, összehasonlítva a tiszta többségi és tiszta arányos rendszerekkel. A két típus kombinációjának hatását kétféleképpen lehet vizsgálni. Egyrészt külön-külön meg lehet nézni a többségi és az arányos elem mutatóit, másrészt elemezhető a két választási formula együttes hatása az arányosságra és a pártrendszerre. Az előző módszer nem okoz meglepetést, a többségi rész a tiszta többségi, a listás rész pedig a tiszta arányos rendszerre jellemző eredményeket mutat. Ennek illusztrálására szolgál az 1. táblázat, amelyben egy-egy választás arányossági mutatóit közöljük azokban az országokban, ahol rendelkezésre állnak külön-külön is a két rész adatai. A többségi rész aránytalansága lényegesen magasabb, mint a listás részé. Az azonos oszlopban meglévő különbségeket a rendszeren belüli eltérések okozzák.

1. táblázat: Arányossági mutatók néhány országban

	Választás éve	Többségi rész legkisebb négyzetek indexe	Listás rész legkisebb négyzetek indexe
Guinea	2013	10,09	1,40
Dél-Korea	2012	7,36	3,48
Japán	2014	22,81	4,41
Magyarország	2010	36,50	6,03
Magyarország	2014	38,09	5,84
Mexikó	2012	15,79	6,70
Nepál	2013	13,62	1,79
Tajvan	2008	22,79	7,30

Hasznosabb tehát az együttes vizsgálat, annak ellenére, hogy ekkor a teljes mandátummennyiséget általában a pártlistás voksokkal vetjük össze. Ez azonban a levont következtetések szempontjából nem jelent nagy hibaszázalékot, ezért célravezetőbb megoldás.

Az arányosságot értelmezhetjük egy választás eredményét és a választási rendszert illetően is. Kimutatására különböző indexeket és egyéb mutatókat használunk. Egyik sem tökéletes, mert mindegyik azt az elosztási módot

preferálja, amely alapján létrejött. Jelenleg a legelfogadottabb a létrehozója, *Gallagher* nevére elnevezett *least squares index* (legkisebb négyzetek indexe). Ezt az összes párt szavazat- és mandátumaránya különbségének összeadásával, az eredmény négyzetre emelésével, kettővel történő elosztásával, és az egészből négyzetgyökvonással kapjuk meg. Az arányosságot ennek az indexnek a segítségével vizsgáljuk, több választás eredményének átlaga alapján, mert így kapunk képet a rendszer arányosságáról. Egy választás eredményét ugyanis nagyon sok tényező is befolyásolja, tehát a rendszerről magáról nem ad pontos képet. Németországban például 1983-ban 0,5, 2013-ban 7,83 a mutató. Az átlagok esetében viszont nem tudjuk figyelembe venni azt, hogy a rendszeren belül is sok változás történt a mandátum-allokálási módszerekben, a választási küszöbben, a parlament létszámában, a választás módjában, a körzeti magnitúdóban. Németországban például három formulát is alkalmaztak 1949 óta. Ennek ellenére, több választás átlaga alapján lehet az adott választási rendszer arányosságára következtetni.

Legplasztikusabb akkor a kép, ha egy ország esetében használtak viszonylag szűk időintervallumon belül, többféle választási szisztémát. Ez történt Oroszország, Olaszország (vegyes majd arányos), Ukrajna (vegyes majd arányos),¹⁴ Új-Zéland (többségi, majd vegyes) esetében. A vegyes rendszerek összehasonlítása szempontjából Japán párhuzamos, szuperpozíciós, Németország korrekciós és Magyarország részleges korrekciós választási eredményeit hasonlítjuk össze. Magyarország esetében a szuper-vegyesről szuperpozícióra történő váltás miatt, a 2010-es és 2014-es eredményeket is elemezzük. A rendszer több kontinensen elterjedése miatt egy afrikai (Szenegál) és egy latin-amerikai (Bolívia) országot is érdemes megvizsgálni. Szenegálban szuperpozíciós, Bolíviában korrekciós típusú a szisztéma. A japán, orosz, ukrán és szenegáli esetben sem szavazat-, sem mandátumkapcsolat nincs a két elem között. A német, új-zélandi és bolíviai példánál mandátumkapcsolat van, szavazatkapcsolat nincs a két rész között. Magyar és olasz viszonylatban pedig szavazatkapcsolat van, mandátumkapcsolat viszont nincs. A tiszta többségi példa az Egyesült Királyság, a tiszta arányos pedig Hollandia lesz.¹⁵ Összesen 139 választás (57 vegyes, 28 arányos listás, 36 többségi és 18 SNTV) adatai szerepelnek a táblázatokban.

¹⁴ Ukrajnában 2012-ben és 2014-ben ismét vegyes rendszert vezettek be, de mivel sok egyéni mandátumot függetlenek, illetve olyan pártok nyertek, amelyeknek nem volt listájuk, az arányossági indexet nem lehet kiszámítani, ezért az 1998-as és 2002-es vegyes, és a 2006-os és 2007-es arányos választást tudjuk összevetni.

¹⁵ Az adatok saját számítás *GALLAGHER, MICHAEL, 2015. Election indices dataset at https://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael-_gallagher/ElSystems/index.php. accessed/date)* alapján.

2. táblázat: Legkisebb négyzetek indexe néhány országban a választásokon

	Választások száma	Vegyes	Arányos	Többségi	SNTV
Oroszország 1995-2003	3	10,01			
Oroszország 2007-2011	2		2,57		
Olaszország 1994-2001	3	8,31			
Olaszország 2006-2013	3		8,89		
Ukrajna 1998-2002	2	6,37			
Ukrajna 2006-2007	2		6,07		
Új-Zéland 1946-1993	17			11	
Új-Zéland 1996-2014	7	2,83			
Japán 1947-1993	18				5,82
Japán 1996-2014	7	13,95			
Németország 1949-2013	18	2,98			
Magyarország 1990-2010	6	10,97			
Magyarország 2014	1	16,80			
Egyesült Királyság 1945-2015	19			11,88	
Hollandia 1946-2012	21		1,43		
Szenegál 1993-2012	5	15,25			
Bolívia 1997-2014	5	4,35			

Először az arányosság mértéke szempontjából helyezük el a bemutatott eredményeket. A 0-5 közötti értéket erősen arányos, az 5-10 közöttit mérsékelten arányos, a 10-15 közöttit mérsékelten aránytalan, a 15 feletti értéket pedig erősen aránytalan kategóriába soroljuk.¹⁶ A táblázatból látható, hogy a proporcionalitás a holland arányos rendszer esetében a legmagasabb, ezt követi a kompenzációs vegyes rendszer (Németország, Új-Zéland és Bolívia). Ezek az erősen arányos kategóriába tartoznak. Az olasz arányos, az ukrán arányos és vegyes szisztéma, valamint a japán *single non transferable vote* mérsékelten arányos rendszer. A vegyes képviselőjű többségi rendszerek aránytalansága (orosz, japán) viszont meghaladja a tiszta többségit, vagy közel azonos méretű vele. A 2010-ig fennálló magyar rendszerrel együtt ezek a mérsékelten aránytalan csoportba sorolhatók. Ide tartozik a brit és új-zélandi többségi voksolás is. Ebből a csoportból éppen kicsúszott a bolíviai szuperpozíciós rendszer, így az erősen aránytalan kategóriába került, a 2014-es magyar választással együtt. Az olasz adatok eltérőek az általánostól: csaknem azonos aránytalanságot, a mérsékelten arányos csoportra jellemző képet mutatnak mindkét rendszer

¹⁶ FÁBIÁN GYÖRGY: Választási rendszerek Európában. INFO-Társadalomtudomány, 47. szám, 1999, 59. p.

esetében. Ennek az a magyarázata, hogy az 1994-2001-es számokat csak a listás vokszok alapján lehetett kiszámolni a sok pártból álló választási szövetségek és a *la scorporo* miatt.¹⁷ Az egyéni kerületi eredményekkel együtt sokkal torzítóbb lenne az index. A 2006 utáni rendszer pedig többségi prémiummal működik, ami nélkül jóval nagyobb arányosságot mutatna.

A táblázatból világosan kitűnik az is, hogy a vegyes rendszerek esetében nagy a szóródás, az arányossági index 2,83 és 16,80 között ingadozik. A legarányosabb a kompenzációs német, szenegáli és új-zélandi, a *legaránytalanabb* pedig a 2014-es magyar szuperpozícióssá átalakított szisztéma. A 2014-es magyar vegyes rendszer aránytalanabb a többségi brit és a reform előtti új-zélandi többségi rendszernél is. Ugyancsak lényegesen kevésbé biztosítja a reprezentativitást a szuperpozíciós, párhuzamos, vegyes képviselőjű többségi kategóriába sorolt japán, szenegáli és a korábbi orosz rendszer. A megreformált magyar rendszer pedig jóval aránytalanabb az előzőnél. A választási eredmények alapján tehát mindkét magyar rendszer a vegyes képviselőjű többségi csoportba tartozik a japán, szenegáli és a korábbi orosz rendszer mellett. A két rész közötti szavazatkapcsolat tehát csak részleges kompenzációt tesz lehetővé, vagy még azt sem (az olasz és a korábbi magyar szisztéma).

Ezek a számok nem támasztják alá azt az állítást, hogy a vegyes rendszerek az aránytalanság közbülső szintjéhez vezetnek.¹⁸ Az adatokból világosan látszik, hogy a vegyes típusban a tiszta rendszereknél sokkal változatosabb, eltérőbb képet mutat az arányossági mutató. A két nagy alcsoportja közül a kompenzációs reprezentatívabb, a szuperpozíciós aránytalanabb eredményeket produkál. Az arányosság mértékét, ezen túlmenően, nagymértékben befolyásolja a két különböző részben használt választási formula, a listás és egyéni mandátumok aránya, a listás részben a küszöb megléte, mértéke és a pártok erőviszonyai alapján kialakult pártstruktúra.

3. A vegyes rendszer és a stabilitás

A választási rendszer stabilitással való összefüggését elsősorban a pártrendszerre, a parlament összetételére, a kormányalakításra, a kormány összetételére való intézményi hatásában lehet vizsgálni. A stabilitás vonatkozásában – az arányossággal ellentétben – nem rendelkezünk egzakt mutatókkal, mivel a sta-

¹⁷ Ez egy negatív szavazat átviteli rendszer. Az egyéni körzetben második helyen végzett jelölt eggyel megnövelt szavazatainak számát levonják a győztes jelölt listás szavazataiból, hogy kompenzálják az egyéniben vesztes pártokat, esélyt adjanak a kisebb pártoknak is listás mandátum szerzésére. A kevés listás hely miatt (a mandátumok egynegyede), ez csak részleges kompenzációt jelentett.

¹⁸ MOSER, ROBERT G.: *Electoral Systems and the Number of Parties in Postcommunist States*. *World Politics* (51) 1999/3. 359. p.

bilitás fogalma jóval kevésbé egyértelmű és sokkal összetettebb. Ezt ugyanis nagyon sok választási rendszeren kívüli tényező is befolyásolja, amitől nehéz elválasztani a rendszerből adódó elemeket. A választás rendszere és a stabilitás viszonyára leginkább a pártrendszerre való hatásából lehet következtetéseket levonni. Az effektív választási- és parlamenti pártszámból, az első párt, a második párt, a két legnagyobb párt együttes szavazat- és mandátumarányából, valamint a két legnagyobb párt arányossági együtthatójából, vagyis felülreprezentáltságának a mértékéből lehet következtetni arra, hogy az adott választás mennyire biztosítja a kormányzati stabilitást, működőképességet. A következő táblázatokban ezek közül csak a pártrendszerre vonatkozó effektív választási és parlamenti pártszámot mutatjuk be. Ezt úgy kapjuk meg, hogy nem sima pártszámokkal, hanem a pártok szavazat- illetve mandátumarányának megfelelő súlyozott értékekkel számolunk. Ebből a két adatból már lehet következtetéseket levonni a pártrendszerre, a kis és nagy pártok lehetőségeire, a kormányok jellegére, összetételére, vagyis a stabilitás egyik fontos aspektusára. A 3. táblázat azt mutatja be, hogy a két részben külön-külön számított effektív pártszámok hogyan alakulnak.

3. táblázat: *Effektív pártszámok alakulása néhány országban*

	Választás éve	Többségi rész effektív választási pártszám	Listás rész effektív választási pártszám	Többségi rész effektív parlamenti pártszám	Listás rész effektív parlamenti pártszám
Guinea	2013	3,36	3,19	2,64	3,22
Dél-Korea	2012	2,99	3,05	2,21	2,64
Japán	2014	3,26	4,97	1,69	4,14
Magyarország	2010	2,77	2,86	1,05	2,82
Magyarország	2014	3,22	3,22	1,21	3,20
Mexikó	2012	3,16	3,16	2,31	3,30
Nepál	2013	4,99	6,55	2,88	5,82
Tajvan	2008	2,31	2,49	1,60	1,94

A választási pártszámokban - amelyek leginkább a rendszerek pszichológiai hatását tükrözhetik – Japán és Nepál kivételével, nincs nagy különbség. A stabilitás szempontjából lényegesebb parlamenti pártszámok esetében viszont világosan látszik, hogy a listás rész lényegesen töredezettebb pártrendszerhez vezet, azaz instabilitást okozhat.

A 4. táblázat a két rész együtt számított eredményét mutatja be.

4. táblázat: Effektív pártszámok eredménye néhány országban

		Effektív választási pártszám	Effektív parlamenti pártszám
Oroszország 1995-2003	vegyes	11,09	5,9
Oroszország 2007-2011	arányos	2,66	2,36
Olaszország 1994-2001	vegyes	6,81	6,35
Olaszország 2006-2013	arányos	4,93	3,86
Ukrajna 1998- 2002	vegyes	7,06	5,24
Ukrajna 2006-2007	arányos	4,51	3,34
Új-Zéland 1946-1993	többségi	2,53	1,96
Új-Zéland 1996-2014	vegyes	3,54	3,23
Japán 1947-1993	SNTV	3,6	2,71
Japán 1996-2014	vegyes	3,9	2,56
Németország 1949-2013	vegyes	3,83	3,39
Magyarország 1990-2010	vegyes	4,42	2,78
Magyarország 2014	vegyes	3,22	2,01
Egyesült Királyság 1945-2015	többségi	2,94	2,18
Hollandia 1946-2012	arányos	5,2	4,9
Szenegál 1993-2012	vegyes	2,81	1,71
Bolívia 1997-2014	vegyes	3,72	3,31

A választási és pártrendszer összefüggésére *Maurice Duverger* megállapítása máig meghatározó. Eszerint a választás szisztémájának pszichológiai és mechanikus következményei vannak a választói magatartásra és a pártok stratégiájára. Ez a hatás a kis pártok számára hátrányt jelent a többségi rendszerben, míg az arányos rendszerek nagyobb esélyt biztosítanak számukra. Így ez utóbbiban több párt indul eséllyel, és juthat parlamenti képviselőhez. Ezért a többségi rendszerek inkább kétpártrendszerhez, az arányos rendszerek pedig többpártrendszerhez vezetnek. A kérdés az, hogy a két ellentétes logikájú mandátumelosztási mód kombinációja milyen hatással van a pártstruktúrára. Általánosan elterjedt nézet, hogy a vegyes szisztémák kevésbé töredezett pártrendszerekhez vezetnek, azaz a kisebb pártok számára hátrányosabbak, mint az arányos képviselői rendszerek. Ezt a sommás megállapítást azonban a számok nem igazolják.

Az adatokból világosan látható, hogy a tiszta többségi rendszerek kétpártrendszert, azaz defrakcionalizált pártstruktúrát hoztak létre az Egyesült Királyságban és Új-Zélandon, vagyis vegyes képviselőlet esetén több párt verseng, és több párt is jut mandátumhoz, mint a többségi szisztémákban. Ezeknél a

vegyes rendszer sokkal frakcionalizáltabb választási pártrendszert hozott létre. Az arányos rendszerekkel kapcsolatban összetettebb a kép. A választási pártok száma a szenegáli 2,81 és az orosz 11,09 között szóródik. Az effektív parlamenti pártszám pedig a szenegáli 1,71 és az olasz 6,35 között húzódik. Számításaink alapján az az általánosan elterjedt nézet sem igazolható, hogy a vegyes rendszer kevesebb pártot jelent az arányos rendszereknél. Hollandiával összehasonlítva, a választási pártrendszer kevésbé frakcionált a két magyar, a német, a japán, a bolíviai, szenegáli és az új-zélandi esetben, viszont töredezettebb az orosz, az olasz és az ukrán vegyes rendszerben. Ami a parlamenti pártrendszereket illeti, ugyanez a helyzet. Ha azt a három országot külön vesszük, ahol mindkét rendszert használták, Olaszországban, Oroszországban és Ukrajnában is az arányos választással kialakult pártrendszer a kevésbé töredezett, és a vegyes által létrehozott effektív pártszámok magasabbak. Megállapítható tehát, hogy a pártrendszer vonatkozásában sem lehet egyértelmű hatásról beszélni, ebben a vonatkozásban is differenciálni kell. Ennek egyik oka a kétféle elosztási logikából adódó választói magatartászavar. Ahol nincs vagy kismértékű a kompenzáció, ott a kis pártok számára a választási rendszer – hasonlóan a többségi szisztémához – hátrányos, mert a többségi részben kevésbé sikeresek. A listás részben lehetősége van jobb szereplésre. Ez azonban csak akkor következik be, ha megfelelő mértékű kompenzáció van a rendszerben, illetve a választók nem a többségi rész logikája alapján voksolnak a pártlistákra, azaz a kisebb pártokra is szavaznak.

A választási struktúra reduktív hatására következtethetünk abból is, hogy az effektív választási pártszám hogyan változik effektív parlamenti pártszámmá. A német, bolíviai és új-zélandi vegyes képviselőjű arányos, kompenzációs rendszerekben alig csökken a parlamenti pártszám a választáshoz képest, míg az orosz, az ukrán, a japán és a szenegáli szuperpozíciós, párhuzamos, vegyes képviselőjű rendszerekben ez az érték lényegesen magasabb. Ez az al-típus ebből a szempontból a többségi rendszerhez áll közelebb, sőt nagyobb mértékben csökkenti a pártok számát, mint a brit vagy új-zélandi többségi elosztás. Ezekre tehát igaz, hogy a rendszer nagyobb mértékben csökkenti az effektív pártszámot, tehát kevésbé töredezetté teszi a pártstruktúrát, mint az arányos választás. Az olasz és a két magyar eset tovább differenciálja a képet, az olasz effektív parlamenti pártszám a legmagasabb az összes bemutatott példa közül, de alig csökken a választási pártszámhoz képest. A 2010-ig érvényben lévő és a 2014-es magyar rendszer egyaránt jelentős csökkentő hatást mutat, így az effektív pártszámok a többségit közelítik, sőt a 2014-es meghaladja a brit kétpártrendszer átlagos mértékét. A vegyes rendszert tehát stabilizáló hatása alapján sem lehet egyértelműen a két alaptípus közöttiként azonosítani.

4. Következtetések

A két világ kombinációja, a fenti néhány kiválasztott szempont alapján történő vizsgálata nem bizonyítja sem a két világ legjobbját, sem a két világ legrosszabbját. Az elemzés terjedelmi okok miatt korlátozott, így teljesnek semmiképpen sem tekinthető empirikus adatai azt sem támasztják alá, hogy a vegyes rendszer félúton van a többségitől az arányos rendszer felé. Nem állíthatjuk azt sem, hogy inkább a többségi felé hajlik, de ennek ellenkezőjét sem. Azt viszont teljes bizonyossággal állíthatjuk, hogy a választási intézmények olyan típusa, amely a *legnagyobb egyensúlyt teremti meg a stabilitást favorizáló tiszta többségi, és a reprezentativitást preferáló listás arányos rendszer hatása tekintetében*. Ez az egyensúly értelmezhető a pártok közötti és a pártokon belüli viszony vonatkozásában, azaz a képviselő perszonalizált jellege és az intézményesült, kohéziós pártrendszer kialakulása között is. A két világ együtt létezése ugyanis lehetővé teszi az erős, nagy pártok létét, ezzel a stabilitást elősegítő egypárti kormány, vagy két nagy blokk létrehozását. Ugyanakkor nem semmisíti meg mechanikus vagy pszichológiai hatásával a kisebb pártokat sem, ami a reprezentativitást, a kisebb pártoknak a nagyokkal való szövetségkötési lehetőségét, koalíciós potenciálját is megnöveli.

A két tiszta típusú rendszer alternatíváját jelentő vegyes rendszert mind a konszolidált, bejáratott demokráciákban, mind a „törékeny”, újonnan létrejött demokráciákban, nagy és kis országokban egyaránt használják. *Minden kontinensen elterjedt*, Európában, Afrikában, Ázsiában és Latin-Amerikában egyaránt megtalálható. A földrajzi megoszlás is figyelemreméltó. Európában ugyanis csak kilenc országban választanak vegyes rendszerrel, és ezek közül csak kettő található Nyugat-Európában. Európa nyugati felében az arányos listás rendszerek dominanciáját tehát nem tudta megtörni a vegyes szisztéma. Ugyanakkor ezekben az európai országokban – de Európán kívül is – a két világ egyensúlyát leginkább megteremtő rendszer a *reformelképzelések* legkedveltebb opciója mindkét tiszta típus negatív következményeinek csökkentésére. A többségit használó Egyesült Államoktól, Kanadán, Franciaországon, az Egyesült Királyságon keresztül, az arányos rendszerű Portugáliáig vagy a legarányosabb választási eredményeket produkáló Hollandiáig, a legkívánatosabb reformelképzelésként jelenik meg. Elsősorban a szélsőségesen torzító többségi rendszerek arányosabbá tétele eszközeként, de az arányos rendszerek túlzottan polarizáló, pártok túlsúlyához, az elszámoltathatóság csökkentéséhez, nagyobb instabilitáshoz vezető hatásának ellensúlyozása miatt is megjelenik reformelképzelésként.

Az újonnan demokratizáló kelet-közép-európai országok közel fele (tíz állam) viszont különösen a kezdeti időszakban a *demokrácia konszolidálódásának*

egyik fő összetevőjeként ezt a választási típust követte (a jelenleg is ezt használókon kívül Albániában, Azerbajdzsánban, Horvátországban és Oroszországban is megjelent). A legtöbb vegyes választási rendszert az afrikai demokratizálási hullám (11 országban) hozta létre. Ázsiában 9, Latin-Amerikában 7, Óceániában 2 államban találunk ilyen szisztémát. A demokratizálódás legújabb hullámában átalakuló országok jelentős része tehát minden kontinensen általában ezt a szisztémát tartotta a demokrácia konszolidálása egyik legfontosabb eszközének. A pártrendszer kialakulatlansága, cseppfolyós jellege miatt ezekben az országokban, a választási rendszerek megváltozása sokkal gyakoribbá vált, mint a régi, bejáratott demokráciákban. A választástörténet tanúsága szerint, a vegyes rendszerek könnyebben változtathatóak, mint akár a többségi, akár az arányos szisztémák. Eddigi történetük azt mutatja, hogy *kevésbé beágyazottak*, mint a tiszta alaptípusok.

A választástudomány konvencionális megállapítása szerint a választási rendszernek egyfajta „kényszerítő” hatása van a választóra. Ez főleg a *Duverger* által megfogalmazott mechanikai és pszichológiai hatásként jelentkezik, azaz a választó voksa érvényesülése érdekében sokszor nem elsődleges, hanem másodlagos preferenciája alapján szavaz. A tiszta rendszerek megkönnyítik a választó döntését ebben az összefüggésben. A vegyes rendszer, a két választási formula használata ezt megnehezíti, mert nincsenek tiszta ösztönzők arra, hogyan kapcsolja össze az egyéni jelöltre és a pártlistára leadott szavazatát voksei érvényesülése, így az érdekének legmegfelelőbb eredmény elérésének elősegítésében. Az egyéni körzetben leadott esetleges stratégiai szavazat elsődleges preferenciájú pártja listás mandátumainak csökkenéséhez, így szándékával ellentétes eredményhez vezethet. A „kényszer” tehát sajátos módon jelenik meg a kombinált struktúrájú választás esetén. Ez a helyzet a pártok és választók tanulási folyamatát is eltéríti a tiszta rendszerek esetében tapasztaltaktól. A tanulási folyamat ugyanis lényeges eleme a demokrácia működésének, melynek során a pártok és a választók az egymást követő választásokon alkalmazkodnak az adott választási rendszerhez. Ez tehát a vegyes rendszerek esetében lényegesen különbözik, nem lehet a tiszta rendszerekben lejátszódó folyamatokhoz hasonlítani.

Mindezek alapján a kombinált választás valóban „mixtúra”, azonosítása, értelmezése komoly *kihívást jelent* a választástudomány számára. Új helyzetet teremtett a választástudományban, amennyiben a választási univerzum eddigi két világa mellett megjelent egy harmadik is.

KOVÁCS LÁSZLÓ IMRE

Az országos népszavazás intézménye az Alaptörvény előtt és után

A 2010-es kormányváltás után végrehajtott, heves szakmai és politikai vitáktól övezett közjogi átalakulás számos elemét – mint például az új választási rendszert vagy az Alkotmánybíróság jogköreiben bekövetkezett változásokat – élénk közérdeklődés kísérte. Ezekhez képest az országos népszavazás (a továbbiakban: népszavazás) intézményét érintő módosítások kevésbé jelentek meg a napi hírekben, de a közjogászok és a politológusok szakmai fórumain sem álltak a fókuszban, holott a jövőben ezek jelentős hatással lehetnek a politikai fejleményekre.¹ E rövid dolgozatban a népszavazást érintő, politológiai szempontból legfontosabb változások leltárba vételét követően, ezek egyikét, a népszavazás érvényességének illetve eredményességének kérdését járrom körbe.

Elsőként azt a demokráciaelméleti szempontból is izgalmas eltérést említem, amely a közhatalom gyakorlásának elvi alapjait érinti. A 2012. január elsején hatályát veszített Alkotmány szerint: „2. § (2) A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.”² Az Alaptörvény viszont így fogalmaz: „ALAPVETÉS B. cikk (3) A közhatalom forrása a nép. (4) A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.”³ (Kiemelések tőlem – KLI) A közvetlen hatalomgyakorlás helyét kijelölő „valamint” és a „kivételesen” kifejezések mögöttes tartalma közötti különbségről külön tanulmány születhetne. Itt csak rögzíteni van mód: megítélésem szerint az Alaptörvény népszuverenitási klauzulája pontosabban fejezi ki azt a felfogást, amely a magyar parlamentáris rendszerben a közvetlen hatalomgyakorlást (így a népszavazást) a képviselet útján történőhöz képest ritka, komplementer megoldásnak tartja. Ezt még az Alkotmánybíróság fejtette ki elvi érveléssel 1993-ban, az

¹ Az idevágó elemzések közül KOMÁROMI LÁSZLÓ: A népszavazásra vonatkozó szabályozás változásai az Alaptörvényben és az új népszavazási törvényben c. tanulmányát emelném ki (http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_35_Komaromi.pdf (letöltve: 2015. 04. 24.)), továbbá megemlítem, hogy magam két konferencia-előadást tartottam e témában: Veszprémben 2012-ben az Országos Politológus Vándorgyűlésen (A népszavazási döntések legitimitása empirikus megközelítésben), illetve Szegeden 2013-ban a Kettős állampolgárság és választójog, avagy „szerződés a múlt, jelen és jövő magyarjai között?” címmel megrendezett interdiszciplináris kerekasztalon (A népszavazás az Alkotmány és az Alaptörvény szerint).

² E kitélt az 1989 őszén elfogadott köztársasági Alkotmány (1989. évi XXXI. törvény) az Alkotmány módosításáról <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8629> (letöltve: 2015. 06. 16.) fogalmazta meg, majd a többszöri alkotmánymódosítás sem érintette.

³ Magyarország Alaptörvénye http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100425.ATV (letöltve: 2015. 06. 16.)

Országgyűlés Alkotmányügyi, törvényelőkészítő és igazságügyi bizottságának az Alkotmány értelmezése tárgyában előterjesztett indítványára hozott határozatában: „A Magyar Köztársaság alkotmányos rendjében a népszuverenitás gyakorlásának elsődleges formája a képviselet. Népszavazás csak az Alkotmány és az alkotmányosan hozott törvények keretei között dönthet az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben.”⁴

A másik fontos változás, hogy az Alaptörvény – megtartva a népszavazás kezdeményezésének az állampolgárok, a kormány és az államfő általi lehetőségét – megszüntette a parlamenti képviselők egyharmadának e jogát. A nemzetközi gyakorlatban köztudottan ritka, hogy a népszavazás a „néptől” indulhat, sokkal inkább a végrehajtó hatalom (kormány, államfő) illetve a törvényhozás annak a kezdeményezője. A mi Országgyűlésünk a népszavazás elrendelésének kérdésében továbbra is kulcsszerepben van, amikor mérlegelheti és eldöntheti a kormány, az államfő illetve a 100 ezer és 200 ezer közötti állampolgár támogatásával alátámasztott, ún. fakultatív kezdeményezés sorsát, de legfőbb államhatalmi szervként az önálló kezdeményezési jogát elvesztette. Igaz ugyan, hogy ez a lehetőség korábban szintén „csak” fakultatívnak minősült, amelyet a parlamenti többség leszavazhatott, de az ügy vitája tematizálhatta a politikai közbeszédet, és színvallásra készíthette a pártokat. Mára az ellenzéki pártok népszavazási szándéka nem indulhat meg parlamenti frakciójuk alapján, számukra csak az állampolgári aláírásgyűjtés lehetősége maradt; míg a kormánypártok (és az államfő, ha nincs kohabitációs helyzet) a parlamenti többségre támaszkodva, e tekintetben „kényelmes” helyzetben vannak. Egyebekben a kötelező és a fakultatív népszavazási kezdeményezés szabályai nem változtak.

Fontos eltérés, hogy a népszavazás az Alaptörvény óta csak ügydöntő lehet, a korábbi, meglehetősen funkciótlan, az eddigi hazai gyakorlatban példa nélküli konzultatív (véleménynyilvánító) opció megszűnt. Ugyancsak kimaradt az Alaptörvényből Országgyűlést valamely kérdés napirendre tűzésére kötelező népi kezdeményezés.

Komoly jelentőséggel bír, hogy kibővült a tiltott tárgyak köre. Az Alaptörvény szerint „Nem tartható népszavazás az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről”. E rendelkezés az Alkotmánybíróság fentebb már idézett (2/1993. (I.22.) AB h.) határozatával van összhangban. Ugyanis: „A népszavazásra bocsátott kérdés nem foglalhat magába burkolt alkotmánymódosítást.” A taláros testület ezen álláspontját később több alkalommal megerősítette, és az erre épülő gyakorlat során számos népszavazási kezdeményezés „vérzett el”, mert

⁴ 2/1993. (I. 22.) AB határozat

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/75E5E98AB4A78405C1257ADA0052B3B9?OpenDocument>
(letöltve: 2015. 06. 16.)

az Országos Választási Bizottság nem engedte át azokat a kérdéseket, amelyek az Alkotmányba foglaltakat (például az államformát) akár csak burkoltan is érintették volna. Elmondható tehát, hogy az Alaptörvény azt a korábbi alkotmányos gyakorlatot rögzíti, mely szerint az Országgyűléstől az alkotmányozó hatalom nem vonható el. Csakhogy e felfogás a korábbi Alkotmányra épült, az Alkotmánybíróság által kialakított „láthatatlan alkotmány” része volt. A kétharmados parlamenti többséget viszont 2010 után semmi nem akadályozta abban, hogy olyan új alkotmányt alkosson, amiből e tilalom nem következik. Sőt, azt is megtehetette volna, hogy – számos európai parlamentáris demokrácia gyakorlatának megfelelően – egyenesen ellenkező irányba mozdul el, és az új Alaptörvény elfogadását, de akár későbbi módosításainak hatályba lépését is *kötelező* népszavazás megtartásához köti. Az alkotmányozási folyamat bizottsági munkája során az MSZP és az LMP leszögezte, hogy az alkotmánymódosítás nem lehet tiltott tárgy,⁵ a plenáris vitában a Jobbik szintén ezt képviselte, és módosító indítványt nyújtottak be arra irányulóan, hogy az Alaptörvény hatályba lépését is ügydöntő népszavazáshoz kössék⁶. Minderre azonban a kormánypártok részéről nem volt meg a politikai akarat, így az Alaptörvény e tekintetben az előző korszak alkotmányos gyakorlatára épített.

Új tiltott tárgyként, az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásáról szóló törvények tartalmáról sem tartható népszavazás. E tilalom bevezetését az előterjesztők nem indokolták. Az Országgyűlés Alkotmány előkészítő eseti bizottsága által Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről beterjesztett határozati javaslata, az alkotmánymódosítás fent tárgyalt tilalma mellett, csak a korábbi tiltott tárgyakat javasolta megtartani: „Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdések közül nem tartható népszavazás a *jelenlegi alkotmányos szabályozás szerint megnevezett tárgykörökben*, azzal a kiegészítéssel, hogy – az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezését beépítve – a normaszövegben kizárt tárgyként az Alkotmány módosítására irányuló népszavazás is megjelölésre kerül.”⁷ (Kiemelés tőlem – KLI) A később beterjesztett alaptörvény-javaslatához fűzött részletes indoklás meg sem említi e változást: „A Javaslát tartalmazza azon tárgykörök teljes körű felsorolását, amelyek nem bocsáthatóak országos népszavazásra, ezek közül a legjelentősebb korlát, hogy az Alaptörvény módosítására irányuló vagy azt eredményező népszavazás kezdeményezésére nem kerülhet sor.”⁸ A három frakció (Fidesz, KDNP, Jobbik) képviselői

⁵ <http://www.parlament.hu/biz39/aeb/resz/iii.pdf> letöltve: 2015. 06. 19.

⁶ <http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627-0033.pdf> letöltve: 2015. 06. 19.

⁷ <http://www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf> letöltés: 2015. 06. 10.

⁸ <http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf> letöltés: 2015. 06. 10.

által lefolytatott „csonka” plenáris vitában sem exponálódott e kérdés. Később, a népszavazási törvény vitájában Salamon László visszautalt a problémára, de az általa felhozott érv – miszerint a választási rendszer olyan bonyolult kérdés, amiről nem szerencsés a népet megszavaztatni – erősen vitatható.⁹ Ennek kapcsán utalhatunk Olaszországra, ahol 1993-ban népszavazás révén gyökeresen átalakították választási rendszert, de Nagy-Britanniában (ahol népszavazásra nagyon ritkán kerül sor) 2011-ben szintén a választópolgárok dönthették el, hogy az évszázados *first-past-the-post* metodust felváltsák-e egy arányosabb megoldással.

E röviden összefoglalt változások a korábbi helyzethez képest *korlátozottabb szerepet szánnak a népszavazás intézményének* a magyar politikai rendszerben.¹⁰ Dolgozatunk fő kérdésére, a népszavazás érvényességét és eredményességét szabályozó feltételek átalakítására térve rögzítsük: megítélésünk szerint az erre irányuló változások a jövőben radikálisan *csökkentik egy sikeres népszavazás megrendezésének politikai esélyeit*. A továbbiakban e kijelentés igazolására teszünk kísérletet.

A téma több évtizedre visszanyúló történetét a rendszerváltozás idején kell kezdenünk. A népszavazás intézménye 1989 elején került be még a népköztársasági alkotmányba, utalással arra, hogy szabályairól majd külön törvény rendelkezik.¹¹ A pár hónappal később megalkotott törvény szerint: „28. § (1)

⁹ A választási törvények népszavazás alóli kivételét pedig nézetünk szerint az alkotmánymódosítással kapcsolatos tilalomhoz hasonlóan az a megfontolás alapozta meg, amely a választási rendszerek bonyolult működésének és az alkotmányos politikai rendszerekkel való összefüggéseinek dilemmáit nem tartotta igennel vagy nemmel megválaszolható kérdésekre redukálhatónak.” – mondta Salamon a vezérszónoki felszólalásában 2011. november 2-án. [¹⁰ Feltűnt ez politikai és médiabeli szerepvállalásukat tekintve egyéltelműen kormánypárti-jobboldali elemzőknek is. Fricz Tamás, miután utalt a népszavazás erős korlátaira, kijelentette: „Mind ezt ellensúlyozhatná, hogy ha a közvetlen demokrácia nem is, de a részvételi demokrácia elemei megerősödnek. A részvételi demokrácia lényege, hogy az állam és az önkormányzatok, a civil szféra különféle szereplőit kisebb vagy nagyobb mértékben, de bevonják a döntéshozatali folyamatba, s kialakul az intézményes együttműködés a két szféra – állam és társadalom – között. Ennek azonban nyomát sem látni az új szövegben. Mindennek következtében, az alaptörvény szerint egy erősen államcentrikus, elitista elemeket felmutató államberendezkedés jelei mutatkoznak.” \[http://www.magyarhirlap.hu/velemenymilyen_alkotmanyunk_lesz.html\]\(http://www.magyarhirlap.hu/velemenymilyen_alkotmanyunk_lesz.html\) letöltve: 2015. 06. 14. Zárug Péter Farkas szerint: „A népszavazás rendszerének átalakítása, szigorítása... az illiberális demokráciák közvetlen demokratikus intézményektől való félelmét jelzi.” <http://www.demokrata.hu/velemenyleviatan-ebredese-iii> letöltve: 2015. 06. 19.](http://www.parlament.hu/orszaggyulesi-naplo-elozo-ciklusbeli-adatai?p_auth=BWo8ZM02&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcpsql%2Fogy_naplo.naplo_fadat%3Fp_ckl%3D39%26p_uln%3D127%26p_felsz%3D283%26p_szoveg%3D%26p_felszig%3D283 letoltve: 2015. 06. 10.</p>
</div>
<div data-bbox=)

¹¹ 1989. évi I. törvény az Alkotmány módosításáról <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8599> letöltve: 2015. 06. 14.

Az országos népszavazás akkor érvényes és eredményes, ha a) az ország összes választópolgárának több mint a fele érvényesen szavazott, és b) az érvényesen szavazóknak több mint a fele a megfogalmazott kérdésre (kérdésekre) azonos választ (válaszokat) adott.”¹² Ezt követően, a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásain, az ügy nem kapott túl nagy figyelmet, és az 1989 őszén megszületett köztársasági Alkotmányból gyakorlatilag hiányzik a népszavazás intézménye – mindössze egy helyen, a köztársasági elnök jogköreinél említődik azzal, hogy az államfő népszavazást kezdeményezhet.¹³ Úgy látszik, hogy az „alapító atyák” elégedettek voltak a korábban meghozott vonatkozó törvénnyel, és a tárgyalásokat nem kívánták e témával terhelni. Az utolsó pártállami parlament később, még kétszer módosította a népszavazási törvényt, azzal egészítve ki az eredményesség fent idézett abszolút többségi feltételét, hogy ha egy népszavazási kérdésre három vagy több válaszlehetőség áll fenn, akkor a relatív többséget kapott alternatíva lehet a „győztes”¹⁴.

Politikai rendszerünk 1989/90-ben történt átalakítása ezzel lefektette a népszavazás intézményének közjogi alapjait. Csakhogy az így létrejött megoldást hamarosan erős kritika érte. Az Alkotmánybíróság fentebb hivatkozott határozata szerint: „A népszavazási törvény, amely az államhatalom egységének elvére épülő Alkotmány alapján készült, szükségképpen nincs összhangban az államhatalom megosztásának alkotmányos rendszerét tartalmazó hatályos Alkotmánnyal. A törvénynek a hatályos Alkotmányhoz igazítása nem történt meg... mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség jött létre annak folytán, hogy az Országgyűlés az 1989. évi XVII. törvényt a hatályos Alkotmánnyal nem hozta összhangba. Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy e jogalkotási feladatának 1993. december 31. napjáig tegyen eleget.” E felszólításnak a törvényhozás nem sietett eleget tenni, de 1997-ben a NATO-csatlakozásról tartandó közelgő népszavazás felgyorsította az eseményeket. Ugyanis a legutóbbi, 1990 nyarán megtartott népszavazáson megnyilvánuló 13,98 százalékos választói aktivitás alapján félő volt, hogy a hatályos szabályok alapján nem lesz meg az érvényességhez szükséges több mint 50 százalékos részvétel¹⁵.

¹² 1989. évi XVII. törvény a népszavazásról és a népi kezdeményezésről <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8615> letöltve: 2015. 06. 14.

¹³ 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8629> letöltve: 2015. 06. 14.

¹⁴ 1989. évi XXXIX. törvény a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény módosításáról és kiegészítéséről <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8637> letöltve: 2015. 06. 15. Később a szabályozás már nem tette lehetővé ilyen kérdés népszavazásra bocsátását, annak „Igen”-nel vagy „Nem”-mel egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie.

¹⁵ A dolgozatban felhasznált összes népszavazási adat forrása a Nemzeti Választási Iroda honlapja: <http://valasztas.hu/hu/ovi/index.html>

A Horn-kormány 1997 májusában terjesztette az Országgyűlés elé azt a törvényjavaslatot, amellyel (egyebek mellett) a népszavazás legfontosabb szabályait kívánta beemelni az Alkotmányba, illetve néhány ponton módosítani az addigi előírásokat. E változások egyike a népszavazás érvényességére és eredményességére vonatkozott. Az alkotmánymódosító javaslat indoklása nem tulajdonított nagy jelentőséget az ügynek, mikor így fogalmazott: „...a népszavazás eredményességének feltételei kismértékben változnak”, majd hibásan (!) hozzátette: „A jelenlegi hatályos szabályozás szerint az összes választópolgár több mint felének azonos szavazata szükséges az érvényességhez.”¹⁶ Az új szabály szerint: „Az országos népszavazás eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint a fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.”¹⁷

Az alkotmánymódosítást az Országgyűlés, néhány hónappal a NATO-csatlakozásról szóló népszavazás előtt, 1997. július 1-jén fogadta el a kormánypárti képviselők (MSZP, SZDSZ) támogatásával, az akkori ellenzék (FKGP, MDF, MDNP, KDNP, Fidesz) egységes elutasítása mellett.¹⁸ A plenáris vita jórészt arról szólt, hogy a kormánypártok, az ellenzék jóváhagyása nélkül akarnak Alkotmányt módosítani, holott egy korábbi politikai megállapodásban kötelezettséget vállaltak a konszenzusos megoldásra. A népszavazásra vonatkozó szabályokat alig érintették a felszólalók¹⁹. Az alapvető problémát Hack Péter (SZDSZ) röviden úgy fogalmazta meg, hogy az 1989 óta hatályos megoldás szerint „Rendkívül könnyű elindítani egy népszavazási folyamatot, de rendkívül nehéz sikeres népszavazást tartani.”²⁰ A vita során leginkább a kötelező népszavazáshoz szükséges támogató aláírások számának 100 ezerről 200 ezerre emelése került szóba, amivel mindenki egyetértett. Az érvényesség-eredményesség feltételeinek változását pedig konkrétan senki nem kérdőjelezte meg. Megállapíthatjuk, hogy az alkotmánymódosítás heves vitája és az ellenzék elutasító szavazatai mögött nem a népszavazás új szabályaira vonatkozó véleménykülönbség állt. Jól mutatja ezt az is, hogy néhány hónap múlva, az Országgyűlés immár ellenzéki támogatással (mindössze 9 ellenszavazattal 22 tartózkodás mellett) az 1998. évi III. törvény-

¹⁶ E megfogalmazás értelmetlen, mert összeecsúsztatja az érvényesség és az eredményesség kérdését. Mint fentebb az 1989. évi XVII. törvényből idéztük, az előbbi egy részvételi küszöb volt, az összes választópolgár felének érvényes szavazata kellett hozzá, az utóbbi pedig azt mondta ki, hogy nem lehet szavazategyenlőség a különböző alternatívákra adott válaszok között.

¹⁷ T/4300. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról <http://www.parlament.hu/iromany/fulltext/04300txt.htm> letöltve: 2015. 06. 16.

¹⁸ <http://www.parlament.hu/szavaz/szavlist/771k0600.htm> letöltve: 2015. 06. 16.

¹⁹ Ennek oka lehet az a több hozzászólásból kivehető körülmény, hogy a beterveztést megelőzően az illetékes parlamenti albizottságban egyetértés jött létre a népszavazást érintő főbb tartalmi kérdésekben.

²⁰ A felszólalások innen kiindulva olvashatóak: <http://www.parlament.hu/iromany/felsz/04300npl.htm> letöltve: 2015. 06. 15.

nyel megalkotta az új kétharmados jogszabályt az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről.²¹ A kialakított új szabályokról összességében azt mondhatjuk, hogy megnehezítették a népszavazási folyamat elindítását, viszont megkönnyítették annak eredményes befejezését.

Az Alaptörvénnyel az utóbbi kérdést illetően, visszaállt az 1997 előtti helyzet. A normaszöveg tartalmilag megegyezik az 1989-es törvényben olvashatóval: „Az országos népszavazás érvényes, ha az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavazott, és eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.”²² Az alaptörvényjavaslat indoklása utalást sem tett e fontos változásra, mindössze ennyit fűzött a kérdéshez: „A Javaslat meghatározza az országos népszavazás érvényességének és eredményességének feltételeit.”²³ A kormánypárti felszólalók, a parlamenti vitában sem érveltek az új szabály mellett. A Jobbik képviselői viszont több hozzászólásban is megkérdőjelezték a változás szükségességét és célszerűségét, valamint módosító javaslatot is benyújtottak a hatályos megoldás megtartása érdekében – eredménytelenül. Indoklásuk szerint: „Az új alaptörvény tervezetben foglaltak markánsan korlátozzák a referendum eredményességéhez szükséges kritériumokat. A népszavazás intézményének ezen meghatározó mivoltából adódóan szükséges a jelenlegi szabályozás fenntartása.”²⁴

Érdemes itt utalnunk arra, hogy a népszavazás érvényességének ügyében akkor történik „visszakanyarodás” az 50 százalékos aktivitási küszöbhez, amikor az új parlamenti választási rendszerben mindenféle részvételi küszöböt eltörölnek. Országgyűlési képviselőket négy évre megválaszthatunk bármilyen alacsony aktivitás mellett, népszavazással viszont nem dönthetünk el egy kérdést, csak magas részvétellel. Megjegyezzük, hogy az önkormányzati választásokon még 1994-ben megszűnt a részvételi küszöb és a 2010 őszén hozott új törvény sem változtatott ezen, az európai parlamenti választáson pedig kezdettől nem volt ilyen. Nem mondható el tehát, hogy valamiféle „legitimációs koherencia” jött volna létre a 2010 után kiépített új közjogi struktúra különböző választói döntésekre vonatkozó érvényességi szabályaiban, sőt, a népszavazást érintő változtatás kifejezetten „kilóg a sorból”.

De mit is jelentett az 1997-2012 között hatályos „egynegyed-es” eredményességi kritérium? Mennyiben különbözik a régi-új „feles” szabálytól? E kérdések megválaszolása érdekében javasoljuk a legitimációs minimum fogalmának bevezetését.²⁵ Ez az a minimális szavazatmennyiség, amellyel egy népszavazás

²¹ <http://www.parlament.hu/szavaz/szavlist/82hi1903.htm> letöltve: 2015. 06. 19.

²² http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100425.ATV letöltve: 2015. 06. 19.

²³ <http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf> letöltve: 2015. 06. 19.

²⁴ <http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627-0042.pdf> letöltve: 2015. 06. 19.

²⁵ A probléma e fogalmi keretben történő tárgyalását már javasoltam az 5. lábjegyzetben hivatkozott 2010-es konferencia-előadásban – KLI

sikerre vihető. Lássuk először a választói részvételhez közvetlenül kötött 50 százalékos szabály esetét! Az egyszerűség kedvéért 8 millió választópolgárral számolva ekkor a népszavazás érvényességéhez legkevesebb 4 millió és egy leadott (érvényes) szavazatra van szükség. Az eredményességet pedig az biztosítja, ha ebből minimum 2 millió és egy azonos válasz (akár „Igen”, akár „Nem”) születik. Vagyis a legitimációs minimum e szabály szerint 2 millió+1 egybehangzó voks, amellyel „legyőzhető” a 2 millió ellentétes vélemény, így a 8 millió választópolgár egynegyede + 1 fő az Országgyűlésre kötelező erejű döntést hozhat.

Hogyan alakul a legitimációs minimum az 1997-2012 közötti „enyhébb” szabályozás keretei között? Röviden: ugyanígy! Ekkor az összes választópolgár több mint egynegyedének (2 millió + 1) azonos akarata önmagában biztosíthatja a népszavazás sikerét, akár a passzív egy hóján 6 millióval, de akár az ellentétes álláspontot valló aktív 2 millióval szemben. E szabály egy 25 százalékos „rejtett” részvételi küszöböt tartalmaz, aminek minimális meghaladása akkor lehet elég a sikerhez, ha a feltett kérdés által aktivizált választók mindegyike azonos alternatívára voksol. Ebben az esetben a jogosultak háromnegyede távol is maradhat a szavazástól. A két megközelítés tehát eltérő legitimációs elvet követ. Míg a „rég-új” szabály a döntésben résztvevők számához, addig a közbeeső időszak előírása csak a győztes alternatíva támogatottságához köti a népszavazáson megnyilvánuló választói akarat elégséges minimumát. Elvben mindkét megközelítés indokolható. Ugyanakkor a valós adatok tükrében egy sajátos legitimációs paradoxon sejlik fel.

Példaképp lássuk az 1989-es és az 1997-es népszavazás számait! A „négyigenes” népszavazás az összes eddigi közül a legmagasabb, 58,04 százalékos aktivitás mellett zajlott, vagyis bőven megfelelt az akkori (és a jelenlegi) érvényességi kritériumnak. Közismert, hogy három kérdésben (a pártvagyron, a munkásörtség és a pártok munkahelyi szerveződése) 95 százalék körüli többséggel az „Igen”-ek győztek, a negyedik ügy, a köztársasági elnök megválasztásának időpontja viszont erősen megosztotta a szavazókat, itt a győztes szavazatarány 50,07 százalék, az „Igen”-ek és a „Nem”-ek közötti különbség mindössze 6404 voks volt. Abszolút számokban: 2 145 023 választó szavazott az elnökválasztás parlamenti választások utáni megtartása mellett, míg ellene volt 2 138 619 polgár. A választójogosultak száma 7 799 059 volt, a győztes alternatíva mögött ezek 27,50 százalékának akarata állt.

1997 novemberében már az új szabályok alapján rendeztek népszavazást hazánk NATO-csatlakozásáról. Az aktivitás 49,24 százalék volt, vagyis ez a népszavazás a régi-új feltételek alapján érvénytelen lett volna. A csatlakozást elleannezték 574 983-an (14,67 százalék), mellette voksolt 3 344 131 polgár (85,33 százalék), a támogatók a 8 059 039 jogosult 41,49 százalékát tették ki, így a

népszavazás a nemrég bevezetett „egynegyedes” küszöb értelmében bőven eredményesen zárult. Láttuk, hogy míg 1989-ben a „szigorúbb” 50 százalékos részvételi limit mellett 2 millió 145 ezer ember akarata gyakorlatilag ugyanannyi ellenében eldönthetett egy kérdést, addig 1997-ben a „régí-új” szabályt alkalmazva mintegy 3 millió 350 ezeré szűk 600 ezer ellenében ehhez kevés lett volna. A paradoxon pedig az, hogy az Alaptörvény által újra érvényesített részvételi legitimációs logika szerint, a sikerhez 1997-ben az is elég lett volna, ha még néhány tízezren aktívan ellenzik a csatlakozást, mint ahogy az 1989-es népszavazáson kialakult minimális többséget is az ellenszavazatok nagy száma segítette győzelemre; ha többen vannak az ügyben érdektelen közömbösek, az igenlők nem győzhettek volna.

Érdeemes itt arra is utalnunk, hogy könnyen lehet: az 1989-es elnökválasztási kérdés *önmagában* nem mobilizálta volna a választók több, mint felét. A magas részvételhez minden bizonnyal hozzájárult a másik három, a pártállami múlt szimbolikus elemeinek (munkásörség, pártvagyon, munkahelyi párt-jelenlét) megszüntetését célzó felvetés is, amelyek egyfajta protest-voks leadását tették lehetővé. Aktivizálóan hatott továbbá az a politikai környezet, amely a népszavazást övezte, hiszen a pártok „beleálltak” a kampányba (még az MDF is a maga bojkott-felhívásával). Néhány hónappal később azonban az államfőválasztásról újból megtartott 1990-es népszavazás mindössze 13,98 százalékos részvétel mellett zajlott. Igaz, hogy ezt az akciót jórészt csak a tavaszi választáson kis párttá zsugorodott MSZP támogatta, az MDF és az SZDSZ nem sokkal ezelőtt állapotodott meg a parlament általi elnökválasztás alkotmányos rögzítéséről, s e megoldással a Fidesz és a KDNP is egyetértett. Mindez arra figyelmeztet – s ezt, ha mégoly magától értetődő is, témánk szempontjából érdemes rögzítenünk –, hogy a népszavazáson megnyilvánuló aktivitás nem függetleníthető attól a *politikai erőteremtől*, amelyben arra sor kerül, vagyis a választói magatartást nem csak maga a feltett kérdés befolyásolja. Sőt, a későbbi hazai népszavazások arra figyelmeztetnek, hogy az könnyen „alárendelődhet” a népszavazást övező vagy egyenesen az azt indukáló politikai céloknak.

Megítélésem szerint – bár más okok miatt – de ez történt a 2004-es és a 2008-as népszavazás esetében. Nincs mód ehelyütt ezek politikai környezetét részletesen felrajzolni, de röviden rögzíthető, hogy mindkét alkalommal egy éles kormány-ellenzék küzdelembe „szorultak be” az eldöntendő kérdések. 2004-ben (a kórház privatizációt érintő másik mellett) olyan kérdés kapcsán bontakozott ki éles politikai szembenállás, amelyre – ha *önmagában* nézzük – nyugodtan lehetett volna „Igen”-nel válaszolni. Hiszen csak arra kötelezte volna az Országgyűlést, hogy egy későbbi időpontban hozzon (kétharmados, tehát mindkét „oldal” egyetértését kívánó!) törvényt a kedvezményes hono-

sítás részletes feltételeiről.²⁶ Ehelyett, történt, ami történt: a nyári európai parlamenti választáson győzelmet arató ellenzék, az ennek nyomán kibontakozó kormányválság, Medgyessy lemondása, a Fidesz kemény delegitimációs kampánya,²⁷ a „miniszterelnök-casting” és Gyurcsány kormányfővé választása keretezte politikai küzdelemben, eszközzé silányult a külhoni magyarok ügye. 2008-ban a helyzet még nyilvánvalóbb. A 2006 őszén kirobbanó politikai-legitimációs válság során megnyilvánult „népharag” alkotmányos mederbe terelésének, ugyanakkor a kormány és személyesen a miniszterelnök elleni politikai elutasítás fenntartásának, az ellenzéki tábor már a választásokat célzó mobilizációjának lett sajátos identifikációs eszköze a Fidesz által kezdeményezett népszavazás. E fő politikai célokhoz képest sokadlagos volt, hogy milyen kérdésekről rendezik azt.²⁸

E rövid politikatörténeti kitérő szükséges volt ahhoz, hogy az Alaptörvény-nel újra hatályba lépett 50 százalékos érvényességi küszöb egy további lehetséges politikai hatását szemügyre vegyük. Ehhez a 2008-as népszavazás részletes adatait érdemes áttekinteni. Ekkor a jogosultak száma 8 040 125, ebből megjelent 4 061 015 fő, ami 50,51 százalék. A népszavazás így 1990 óta először (!) a „régí-új” szabály szerint is érvényes lett volna, de ez országosan csak mintegy 42 ezer szavazaton múlt. A voksok tartalma tekintetében a Fidesz elsőprősikert aratott, a három kérdésben 82-84 százaléknyan, mintegy 3 millió 300 ezren szavaztak „Igen”-nel (vagyis a vizitdíj, a kórházi napidíj és a felsőoktatási

²⁶ „Akarja-e, hogy az Országgyűlés törvényt alkosson arról, hogy kedvezményes honosítással – kérelmére – magyar állampolgárságot kapjon az a magát magyar nemzetiségűnek valló, nem Magyarországon lakó, nem magyar állampolgár, aki magyar nemzetiségét a 2001. évi LXII. tv. 19. § szerinti „Magyar igazolvánnyal” vagy a megalkotandó törvényben meghatározott egyéb módon igazolja?” Személyes tapasztalataim szerint sem akkor, sem később még azok nagy része sem tudta pontosan, miről is szól a kérdés maga, akik nagyon határozottan álltak ki az „Igen” vagy a „Nem” mellett. Igaz, a bonyolult megfogalmazás sem könnyítette az értelmezést, tág teret engedve a mindkét oldalon a pártpolitikai célokat szolgáló kampánynak.

²⁷ A miniszterelnök-váltás kapcsán alkotmányos válságról beszéltek és előrehozott választást követeltek, nem ismerve el legitimnek azt az alkotmányos megoldást, hogy az Országgyűlés a lemondott miniszterelnök helyébe újat válasszon. Ennek megtörténte után, már a népszavazási kampányban elfoglalt pozíciót jól kifejezik Fricz Tamás sorai: „A kettős állampolgárságról szóló, december 5-i népszavazás igazi tétje a Gyurcsány-kormány léte vagy nemléte, maradása vagy bukása... Ellenzékiek és polgári körösök, egyszerűen nincs jogunk tovább hátrálni, mert már a falhoz érkezünk. Gyötrelmes és szívfacsaró a belátás, de mégis szembe kell néznünk vele: ebben az országban két-fajta világlátás és életszemlélet él egymás mellett, s nem tud egymással mit kezdeni. Nincs tehát béke, a dolgokat most már végig kell vinni.” <http://mno.hu/velemeney/egy-kovetkezhemenyek-nelkuli-orszag-610712> és <http://mno.hu/velemeney/egy-kovetkezhemenyek-nelkuli-orszag-626398> letöltve: 2015. 06. 22.

²⁸ Az eredetileg hét kérdésről tervezett népszavazáson még az is szerepelt volna, hogy lehessen-e a gyógyszerárakon kívül fájdalomcsillapítókat kapni. <http://index.hu/belfold/ov4901/> letöltve: 2015. 06. 22.

képzési hozzájárulás ellen). Természetesen az akkor még hatályos „egynegyedes” szabály értelmében messze eredményes volt a népszavazás, a jogosultak 41-42 százaléka voksolt az ellenzéki kezdeményezés mellett. Ugyanakkor a népszerűségének romjain kampányoló Gyurcsány-kormány még ekkor is képes volt mintegy 700 ezer választót mozgósítani arra, hogy szavazzon Nem-mel, kifejezve ezzel a politikailag vert helyzetben lévő kormánypárt(ok) iránti szimpátiáját. Mármost tételezzük fel, hogy 2008-ban az Alaptörvény által újra előírt „feles” érvényességi küszöb van hatályban! Ebben az esetben Gyurcsány Ferenc és kampánystábja választhatott volna sokkal egyszerűbb megoldást: nem arra kellett volna biztatnia híveit, hogy szavazzanak a „fizetős” alternatívákra, elég lett volna felhívni őket a népszavazás bojkottjára. S ha a 700 ezres bázisnak csak a fele hallgat rá, már akkor jóval 50 százalék alatt marad a részvétel, s ezzel útját állhatta volna a Fidesz politikai sikerének.

Tágabb összefüggésben: a régi-új érvényességi szabály keretei között egy *destruktív bojkott-politika* megakadályozhatja a népszavazás érvényes megtartását. Ha a feltett kérdés megosztja a pártokat, és így a szavazókat, a népszavazás élesen konfliktusos politikai erőterben zajlik, magát a kérdést pedig „felülírja” a kormány/ellenzék küzdelem racionalitása; akkor az egyik oldal megteheti, hogy nem az ügyben elfoglalt szakpolitikai álláspontjáról győzködi a választókat, hanem egy bojkott-felhívással, ha nem is a saját sikerére, de az ellenfél sikertelenségére játszik. S lássuk be, e hosszú mondat első felében felvázolt feltételek teljesülésére Magyarországon nagy esély van. Mindezek alapján úgy tűnik, hogy a népszavazás intézményére vonatkozó új érvényességi szabályok a hazai politikai gyakorlat és a választói magatartás eddigi tapasztalatainak sajátos közegében kevés reménnyel kecsegtetnek e fontos demokratikus intézmény jövőbeni „rendeltetésszerű használatára”.

SÜLYOK TAMÁS

***Bécs – Budapest önkormányzati választójogi összehasonlítása
és a jelenlegi budapesti önkormányzati választójogi rendszer
néhány kérdése¹***

Bécs és Budapest önkormányzati választási rendszerének összehasonlítására több indok is adódhat. Egyrészt a két főváros történelmének összefonódása, vagy a csekély földrajzi távolságból adódó motiváció, másrészt az Európai Unió két fővárosában alkalmazott önkormányzati választási rendszerek közötti összefüggések feltárása. Az összehasonlítás elvégzésére mégis inkább az Alkotmánybíróság elnökének 2012. őszén adott felkérése vezetett, amely szerint a két főváros önkormányzati választójogi rendszerének összehasonlításáról kellett német nyelven előadást tartanom az osztrák és a magyar alkotmánybíróságok 2014. november 28. napján, Pannonhalmán megtartott szakmai találkozásán.

Tóth Károly Professor Úr jeles évfordulója alkalmából az említett választójogi tartalmú előadás magyar nyelvű átdolgozásával tisztelegnék nagyra becsült egykori tanárom előtt.

Az összehasonlító elemzés alapvetően leíró jellegű, s nem tűzte ki céljául a bemutatott önkormányzati választójogi rendszerek alkotmányjogi mélységű összevetését, inkább a két rendszerben fellelhető hasonlóságokra, illetve az eltérésekre kívánná felhívni a figyelmet, röviden bemutatva az Alkotmánybíróságnak a fővárosi választójoggal összefüggő legfrissebb határozatának főbb érvelési elemeit.

A szerző hangsúlyozza, hogy nem érzi magát választójogi specialistának, ennélfogva mellőzte a részletes alkotmányjogi háttérelmezést és a kritikai vagy éppen helyeslő értékelést, megjegyzéseket, meghagyva ezúttal ezeket a témában nála jóval jártasabb Tóth Károly Professor Úr számára.

A német nyelvű előadás felépítését követve, elsőként a magyar illetve az osztrák alkotmány vonatkozó alapvető rendelkezései, majd a törvényi szintű szabályok kerülnek elő. Ezt követi a Bécs és Budapest önkormányzati választójogi rendszerének összehasonlítása a kerületek és a főváros viszonylatának kiemelése mellett, végül a budapesti önkormányzati választásokat szabályozó törvény absztrakt utólagos normakontrollja alapján született alkotmánybírósági határozat bemutatása következik.

¹ A 2014. november 28-án német nyelven tartott előadás magyar nyelvű változata

1. Jogi alapok

Az Alaptörvény 35. cikkének (1) bekezdése az önkormányzati választásokra vonatkozóan is négy fő alapelvet garantál: az általános, közvetlen, egyenlő és titkos választójogot. A (2) bekezdés szerint az önkormányzati képviselőket és a polgármestereket sarkalatos törvényben meghatározottak szerint öt évre választják. Az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdése értelmében minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen. Az önkormányzati képviselők választását a 2010. évi L. törvény (Övt.) szabályozza, a törvény releváns szabályait a bécsi választási rendszerrel történő összehasonlítás keretében a későbbiekben fogom ismertetni.

Az osztrák alkotmány – a továbbiakban: B-VG² - 117. §. (2) bekezdése szerint, az önkormányzati közgyűlést az egyenlő, közvetlen, személyes, szabad és titkos választójog alapján, az önkormányzat területén elsődleges lakóhellyel³ rendelkező férfi és női választópolgároknak, a listás választási rendszer szabályai szerint leadott szavazataival választják meg. A választási eljárás jogi részletszabályait az egyes tartományok törvényhozó szervei által elfogadott *Gemeindevahlordnung*-ok⁴ szabályozzák.

Bécs esetében ez annyiban bír speciális jelentőséggel, hogy amellet, hogy az Osztrák Köztársaság fővárosa, egyben önálló tartományi rangja is van. Így a bécsi önkormányzati választások eljárási rendtartását a bécsi közgyűlés, mint tartományi parlament fogadja el, tartományi törvény formájában: ez a törvény a *Wiener Gemeindevahlordnung 1996 (GWO 1996)*.⁵ A bécsi önkormányzati választások anyagi jogi jellegű szabályait pedig a *Verfassung der Bundeshauptstadt Wien (Wiener Stadtverfassung)*⁶ tartalmazza.

² Bundes - Verfassungsgesetz

³ A német szövegben szereplő *Hauptwohnsitz* szó az annak értelmét tekintve megfelelő elsődleges lakóhely szóval kerül lefordításra

⁴ Települési választási rendtartások

⁵ Egységes szerkezetben elérhető: <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtvorschriften/pdf/v1000000.pdf>

⁶ Bécs Városalkotmánya egységes szerkezetben elérhető: <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtvorschriften/html/v0010000.htm>

2. Bécs és Budapest önkormányzati választási rendszereinek összehasonlítása

2.1. A bécsi önkormányzat legfontosabb szervei

A 100 fős *Gemeinderat*⁷ tagjait Bécs város, választásra jogosult lakói öt évre választják az egyenlő, közvetlen, titkos és személyes⁸ választójog alapján, a listás választás elvei szerint. A GWO 1996 idézett rendelkezése az B-VG 117. §. (2) bekezdése szerinti választási alapelveket – egy kivételével – megismétli, a kivétel a választás szabadságának alapelve. A megismétlés hiányának oka ismeretlen, mindazonáltal a B-VG –nek az osztrák jogforrási hierarchiában elfoglalt helye alapján egyértelmű, hogy a választások szabadságának alapelve a külön törvényi megismétlés nélkül is érvényesül.

*Bürgermeister der Stadt Wien*⁹ öt évre, közvetetten a *Gemeinderat* által kerül megválasztásra, a polgármesterré választásnak nem feltétele, hogy a jelölt egyben a *Gemeinderat* tagja is legyen, de passzív választójoggal kell rendelkeznie az önkormányzati választásokon.

A *Bezirksvertretung*¹⁰ -ok a kerületekben 50.000 lakosig 40 főből álló testületi szervek, amelyek létszáma minden további 4.000 lakos után két – két fővel emelkedik azzal, hogy a testület maximális létszáma 60 fő. A *Bezirksvertretung*-ok tagjait az egyenlő, közvetlen, titkos és személyes listás választójog alapján az önkormányzati választásokon választójoggal rendelkezők öt évre választják meg, tagjai egyidejűleg nem lehetnek a *Gemeinderat* tagjai is. Tagjai egyébként jogosultak a *Bezirksrat*¹¹ cím viselésére.

A kerületekben *Bürgermeister*¹² választására nem kerül sor, hanem minden kerületben *Bezirksvorsteher*¹³-t választanak, akit a *Bezirksvertretung* választásában résztvevő legerősebb párt javaslatára a *Bezirksvertretung* választ meg. *Bezirksvorsteher*-nek a *Bezirksvertretung* tagjain kívüli, az önkormányzati választásokon passzív választójoggal rendelkező személy is megválasztható, de a *Bezirksvertretung* ülésein szavazati jog csak akkor illeti meg, ha annak tagjául is megválasztották.

2.2. A Budapesti önkormányzatok legfontosabb szervei

A fővárosi közgyűlés tagjai a Övt. 6. §-a szerint a a) 1 tagja a főpolgármester-választás eredményeképpen, b) 23 tagja a fővárosi kerületi polgármester-vá-

⁷ Települési tanács, az önkormányzati közgyűléshez hasonlítható legfőbb önkormányzati testületi szerv

⁸ GWO 1996 1. § (1) bekezdés

⁹ Bécs városának polgármestere

¹⁰ Kerületi képviselők – a budapesti rendszerben való megfelelőjét lásd. később

¹¹ Kerületi tanácsos

¹² Kerületi polgármester

¹³ Kerületi elöljáró- a budapesti választási rendszerben nincs összehasonlítható párja

lasztás eredményeképpen, c) 9 tagja a fővárosi kompenzációs listáról jut mandátumhoz. Tagjait az általános, közvetlen, egyenlő és titkos választójog alapján öt évre választják a listás választási rendszer alapján. A fővárosi közgyűlési választáson résztvevő pártok választási listáira összesen legfeljebb kilenc töredékszavazatból eredő mandátumot osztanak ki a kerületi polgármesterek választása alapján keletkező töredékszavazatok arányában. Töredékszavazaton minden olyan a pártok által állított kerületi polgármesterjelöltekre választására leadott szavazat értendő, amely alapján, polgármesteri mandátum nem került megállapításra. A töredékszavazatokra az önkormányzati választásokon induló pártok a fővárosi kompenzációs listájuk alapján kapnak mandátumot.

Budapest *főpolgármesterét* az önkormányzati választásra jogosultak az általános, közvetlen, egyenlő és titkos választójog alapján közvetlenül 5 évre választják meg. Főpolgármesternek az a jelölt kerül megválasztásra, akire a legtöbb szavazatot adták le.

A *fővárosi kerületi önkormányzatok közgyűlését* az általános, közvetlen, egyenlő és titkos választójog alapján öt évre választják meg az önkormányzati választásokra jogosultak. A közgyűlés tagjait egyes választási rendszerben – egyéni választókerület és listás választási rendszer kombinációjában – választják meg.

A kiosztható mandátumok számát az alábbi lista tartalmazza¹⁴:

Az egyéni választókerületek és a kompenzációs listás mandátumok száma:

- a) 25 000 lakosig 8 egyéni választókerületi és 3 kompenzációs listás mandátum,
- b) 50 000 lakosig 10 egyéni választókerületi és 4 kompenzációs listás mandátum,
- c) 75 000 lakosig 12 egyéni választókerületi és 5 kompenzációs listás mandátum,
- d) 100 000 lakosig 14 egyéni választókerületi és 6 kompenzációs listás mandátum.

Minden további 10 000 lakos után eggyel nő az egyéni választókerületben, és minden további 25 000 lakos után eggyel nő a kompenzációs listán választott képviselők száma.

Az egyéni választókerületekben azokat a jelölteket kell megválasztottnak tekinteni, akik a legtöbb érvényes szavazatot kapták. A kerületi önkormányzati közgyűlések választásán induló pártok a választásra jogosultak által leadott, de mandátummal nem járó szavazatok utáni töredékszavazatok alapján jogosultak listás mandátumra. Töredékszavazat minden olyan a fővárosi kerületi önkormányzatok választásán jelöltként indulóra leadott szavazatot érteni kell, amely alapján fővárosi kerületi önkormányzati képviselői mandátum nem került kiosztásra.

¹⁴ Övt. 5. §. (2) bekezdés

A fővárosi kerületi *polgármesterek* a kerületek önkormányzati választásra jogosult lakói által közvetlenül kerülnek megválasztásra, öt évre, az általános, közvetlen, egyenlő és titkos választójog alapján. Kerületi polgármesternek azt a jelöltet kell megválasztottnak tekinteni, akire a legtöbb érvényes szavazatot adták le.

3. Bécs és Budapest önkormányzati választójogi rendszere miben különbözik

A vázlatos összehasonlítás eredményeként a különbségek főként három területen figyelhetők meg:

- a.) A polgármesterek megválasztására vonatkozó választójogi rendszerek tekintetében,
- b.) A Fővárosi Közgyűlés és a *Gemeinderat* megválasztása tekintetében,
- c.) A Fővárosi Kerületi Önkormányzatok Közgyűlései és a bécsi *Bezirksvertretung*-ok megválasztása között.

A polgármesterekre vonatkozó választójogi rendszerek közötti különbségek: Bécsben csak egy polgármestert választanak – *Bürgermeister der Stadt Wien* – és őt sem közvetlenül, hanem közvetetten a *Gemeinderat* választja meg. Továbbá Bécsben a *Bezirk*¹⁵ – ekben nem választanak polgármestert, szemben a budapesti kerületi polgármesterekkel, akiket közvetlenül a választópolgárok választanak meg, hanem *Bezirksvorsteher*-ek kerülnek megválasztásra, és ők sem közvetlenül a választópolgárok által, hanem közvetetten a *Bezirksvertretung*-ok által.

Budapesten ezzel szemben 23 polgármestert és egy főpolgármestert választanak – közvetlenül – az önkormányzati választásokra jogosult választópolgárok.

A fővárosi közgyűlés és a *Gemeinderat* választójogi rendszere közötti különbségek a következők:

A bécsi *Gemeinderat* tagjait listás választás alapján közvetlenül a választópolgárok választják meg, míg Budapesten a fővárosi közgyűlés tagjait is a választópolgárok közvetlenül választják meg, de nem csupán listás választás, hanem vegyes – listás és egyéni választókerületi- rendszer szerint.

A fővárosi közgyűlés tagjainak megválasztását szolgáló vegyes választási rendszer szerint, minden Budapesten választásra jogosult választó egy egyéni választókerületi szavazati joggal rendelkezik a főpolgármester megválasztásához, és ezen kívül ugyancsak minden Budapesten választásra jogosult választó rendelkezik további egy szavazati joggal azon kerületi polgármester megválasztásához, amelyik kerületben a választó lakóhellyel rendelkezik.

¹⁵ A budapesti kerületeknek megfelelő közigazgatási egység.

A vegyes választási rendszerben a mandátumok 73 %-a a relatív többségi elv szerint egyéni választókerületi választás alapján, míg a mandátumok további 27 %-a kompenzációs lista alapján kerül kiosztásra.

A Budapestre vonatkozó önkormányzati választási rendszer megítélésekor célszerű egyrészt a főpolgármesterre és a kerületi polgármesterekre vonatkozó, másrészt a fővárosi közgyűlés megválasztására vonatkozó szabályokat komplex módon tekintetbe venni.

Ekként a jelenlegi budapesti önkormányzati választási rendszer egyik fő elemének az tekinthető, hogy felértékelődött a kerületi polgármester – jelöltek szerepe, a választás elsősorban „helyben” nyerhető meg, és ezzel szemben a főváros szintje a listás szavazatok alapján csupán másodlagos jelentőséggel bír.

A bécsi *Bezirksvertretung*-ok és a budapesti fővárosi kerületi közgyűlések választási rendszere közötti különbség az, hogy Bécsben a *Bezirksvertretung*-ok tagjait listás választás útján közvetlenül az önkormányzati választásokra jogosult választók választják meg, míg Budapesten a fővárosi kerületek közgyűléseit az önkormányzati választásra jogosult választópolgárok ugyancsak közvetlenül választják, de egy vegyes választási rendszer szerint.

E vegyes választási rendszer a kerületi polgármester választására vonatkozó egyéni választókerületi rendszerből és a párt- kompenzációs listák rendszeréből áll össze.

4. A magyar önkormányzati törvény absztrakt normakontrolljának eredménye a budapesti önkormányzati választások tekintetében

Az Alkotmánybíróság 57 országgyűlési képviselő indítványára, utólagos absztrakt normakontroll keretében vizsgálta meg, és ebben a tárgyban hozta meg 26/2014. (VII.23.) AB határozatát (a továbbiakban: ABH).

Az indítvány a következő három kérdésben tartotta alaptörvény ellenesnek az önkormányzati törvény egyes rendelkezéseit:

a.) Az indítvány szerint nem egyeztethető össze az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdésébe foglalt, a választás közvetlenségének alapelvevel az olyan választási rendszer, ahol a választásra jogosultak egyazon választási aktussal egy kerületi polgármestert és egyidejűleg a fővárosi közgyűlésnek egy tagját is megválasztják.

b.) Az indítvány szerint sérti a választójog egyenlőségét, hogy a fővárosi kerületekben választójogosultak szavazatai a fővárosi közgyűlésre vonatkozó választás eredményét egymástól jelentősen különböző súllyal képesek befolyásolni, mivel a kerületek választópolgárainak létszáma igen nagy aránytalanságot mutat, és emiatt adott esetben akár kétszeres különbség is adódhat egy szavazatnak a választási eredményben megjelenő értékei között.

c.) Az indítvány szerint sérti a választójog egyenlőségének alapelvét az Övjt. 17. § (4) bekezdésében szabályozott súlyozási szabály is. Azzal ugyanis, hogy az egyes kerületekben a vesztes polgármester-jelöltekre leadott szavazatok súlyozását írja elő a törvény, a nagyobb lélekszámú kerületekben élő választópolgárok szavazatának sokszoros súlyt adott az Országgyűlés. Ez a súlyozás lényegében azt jelenti, hogy egyes választópolgárok a választás eredményében megmutatkozóan öt szavazatot adhatnak le, míg más választópolgárok csak egyet, ami egyértelműen és világosan sérti a választójog egyenlőségére vonatkozó alaptörvényi követelményeket.

Az ABH az első két indítványi elem tekintetében az Alaptörvény sérelmét nem látta megvalósulni, míg az utolsó elem tekintetében az Alaptörvény ellenességét megállapította. Az ABH legfontosabb indokai a következők voltak.

Ad a.) *„Az Alaptörvényből nem vezethető le, hogy a jogalkotó kellően alátámasztott indokok alapján ne alkothasson olyan választási rendszert, amelynek következtében a választópolgár közvetlen szavazatával két különböző önkormányzati tisztségre ugyanazt a személyt, egyszeri szavazással választhassa meg. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a fővárosi önkormányzati választási rendszer részbeni átalakítására megfelelő és elfogadható indok volt, hogy a jogalkotó a fővárosi önkormányzati rendszer két szintjének működési problémái orvoslására a fővárosi kerületi polgármestereket a fővárosi közgyűlésbe kívánta integrálni, s ezzel a főváros irányítását – a jövőre nézve – hatékonyabbá és egyszerűbbé kívánta tenni”.¹⁶*

A közvetlenség alapelve az indokolás szerint azt jelenti, hogy a választójogosultak közvetlenül a jelöltre szavaznak, szemben a közvetett választással, amikor a választójogosultak ún. elektorok-ra, választási megbízottakra szavaznak, „akik majd maguk gyakorolják a választópolgárok nevében, a betöltendő tisztségre történő megválasztás jogát”.¹⁷ Az ABH érvelése szerint, csupán amiatt, mert a választásra jogosult a saját egyetlen szavazatával egyszerre egy kerületi polgármestert és egy fővárosi közgyűlési képviselőt is választ, a választás még nem lesz közvetett, mivel mindkét tisztségviselő közvetlenül a választásra jogosult szavazatával kerül megválasztásra.

Így tehát a választójog közvetlenségének alaptörvényi alapelvével összeegyeztethető az a választási eljárás, amikor a választójogosult egyetlen szavazatával két különböző tisztségre jelölteket választ meg.

Ad b.) Az indítványban felvetett probléma lényegéhez tartozik az, hogy milyen mértékig alkotmányos az a helyzet, ha a kerületek lakosságszáma közötti különbség a választási eredményben nem tükröződik arányosan, és ennek

¹⁶ 26/2014. (VII. 23.) AB határozat 27. pont.

¹⁷ ABH 21. pont

következtében, mikor sértheti ez a helyzet a választási eredménnyel szemben megkövetelt egyenlőségi elvet.

E körben az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata alapján elemezte a választás egyenlőségének elvét. E körben hangsúlyozta, hogy „az Alkotmánybíróság 2000-ben kimondta: »Az egyéni választókerületek eltérő nagysága (választási földrajz), illetőleg az egy mandátum megszerzéséhez szükséges konkrét szavazatok száma (választási matematika) miatt a választások után, a választási eredmények ismeretében természetesen nem lehet abszolút értelemben vett egyenlőség a szavazatok súlyában.« (809/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 783, 784.) A 33/2000. (X. 20.) AB határozat a választójog egyenlőségének elve alapján azt fogalmazta meg, hogy »a választójognak a választópolgár szempontjából egyenértékűnek és a szavazatoknak közel azonos súlyúaknak kell lenniük.« (ABH 2000, 221, 226.)»¹⁸ „Az Alkotmánybíróság a szavazatok súlyával összefüggésben megállapította: »A választójog egyenlősége nem jelenti és nem is jelentheti a választáskor kifejezett politikai akarat csorbitatlanul egyenlő érvényesülését. Bár az Alkotmány kinyilvánítja a választójog egyenlőségét, az állampolgári politikai akarat képviselők útján való, azaz közvetett érvényesülése természetesen aránytalanságot eredményez.« [3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991, 15, 17–18.] [...]»¹⁹

Az egyes választókerületek lakosságlétszáma közötti eltéréseknek a választójog egyenlőségére gyakorolt hatását az Alkotmánybíróság már korábban is vizsgálta, megállapítva, hogy létezhet olyan mértékű eltérés, amely az eltérés alkotmányos indokától függetlenül, önmagában sérti a választójog egyenlőségének alapelvét, így „...a kétszeres eltérés olyan különbséget eredményez az egyenlő választójog második eleme, a választópolgárok különböző közösségeihez tartozó személyek szavazatainak súlya között, hogy az ellentétes az alkotmányos általános [Alkotmány 54. § (1) bekezdés, 70/A. § (1) bekezdés] és speciális [Alkotmány 71. § (1) bekezdés] egyenlőségi szabályaival. Ilyen esetben a választásra jogosultak száma közötti eltérés olyan nagy mértékű, hogy azt semmiféle indok nem teheti alkotmányosan elfogadhatóvá.” [22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 246, 248, 249–250, 251–253.]²⁰

Az Alkotmánybíróság mérlegelte a továbbiakban azt, hogy a fővárosi közgyűlési választások szempontjából minden kerület egy választókerületnek minősül, és ebben az értelemben tartotta szükségesnek annak a követelménynek az érvényre juttatását, hogy a különböző választókerületekben szavazati joggal rendelkező választók száma ne mutasson jelentős különbséget. E körben az Alkotmánybíróság azt hangsúlyozta, hogy noha valójában jelentős eltérés mutatkozik az egyes választókerületek lakosságszáma között, és „ez alapján önmagában nézve fennállhat a választójog egyenlőségének sérelme, ugyanakkor adott a

¹⁸ ABH 35. pont

¹⁹ ABH 35. pont

²⁰ ABH 36. pont

*kivételes szabályozás lehetősége is a főváros egysége és kerületi tagozódása körülményeire, valamint közigazgatási és történelmi határvonalaira tekintettel.”*²¹

A választójog egyenlősége alkotmányos alapelvének sérelme az Alkotmánybíróság álláspontja szerint más jogi szabályokkal ellensúlyozható, ezért az Alkotmánybíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy „*ezek a kompenzációs szabályok alkalmasak-e az egyenlőség szűken vett sérelmének kiegyenlítésére. Azonban a választási szabályozást a maga egészében, komplexitásában kell értékelni, és az egyenlőség követelményének érvényesülését ebben az össze-függésben kell megítélni.*”²²

Az Alkotmánybíróság érvelése szerint, az Övt. kompenzációs szabályai, különösen a töredékszavazatok súlyozott értékelése, továbbá a fővárosi közgyűlésben történő határozathozatal módja – az ún kettős többség szabálya – együtthatásukban alkalmasak arra, hogy a választókerületek lakosságszámában megnyilvánuló egyenlőtlenség miatt, az egyenlőségi elv sérelmének a választás eredményére gyakorolt hatását kiegyensúlyozzák.

Ad c.) Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ötv. 17. §. (4) bekezdése szerinti kompenzációs szabály sérti a választójog egyenlőségének elvét, mert „*az Övj. 17. §-ában a kompenzációs listás megoldáshoz kapcsolódó, a töredékszavazatok súlyozott számítását alkalmazó módszer önmagában matematikailag, és ezáltal alkotmányossági szempontból sem alkalmas eszköz az egyes fővárosi kerületek lélekszámából fakadó különbségek kiküszöbölésére. Ráadásul ez a megoldás a valóságban másfajta egyenlőtlenséget eredményez az egyes választópolgárok szempontjából. A súlyozási rendszer következtében ugyanis a vesztes polgármesterjelöltekre leadott szavazatok a legnagyobb kerület választópolgárai esetében hatszoros szavazati értéket képviselnek a legkisebb kerület választópolgárai szavazatának értékéhez képest. Ez alapján az Övj. 17. § (4) bekezdésében meghatározott súlyozási rendszer tehát önmagában nézve szemben áll a választójog egyenlő értékűségével, így ellentétes az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdésével. Az Alkotmánybíróság ezért az Övj. 17. § (4) bekezdését teljes egészében megsemmisítette.*

Az ABH –t az Alkotmánybíróság teljes ülése 8-7 szavazati arány mellett fogadta el, a többségi határozathoz hét különvéleményt és három párhuzamos indokolást csatoltak. A döntést nem támogató alkotmánybírák szerint a fővárost érintő ismertetett választási szabályok alkotmányellenesek, és az a)-b.) pontban foglalt helyzetek is sértik a választójog egyenlőségének alkotmányos alapelveit.

Dr. Paczolay Péter különvéleménye szerint a többségi határozat indokolása tévedett, mivel a kompenzációs listára vonatkozó szabályok a valóságban nem

²¹ ABH 40. pont

²² ABH 41. pont

képesek a kompenzációs funkció ellátására. A kompenzációs listák funkciója nem a választókerületek közötti választói létszám aránytalanságának kiküszöbölése, hanem a mandátumot nem kapott töredékszavazatok kiosztása, és ez által azok mandátumhoz juttatása.

Nem alkalmas a választójog említett egyenlőtlensége kiküszöbölésére az ún. kettős többség szabálya sem, mivel ez a szabály nem a választójogi rendszer része, hanem olyan döntéshozatali szabály, amely a már megválasztott önkormányzat működését érinti, így fogalmilag alkalmatlan arra, hogy a választójogi rendszerben jelentkező aránytalanságot kiküszöbölhesse.

A párhuzamos indokolásokból az szűrhető le, hogy a döntést támogató alkotmánybírák számára sem volt feltétlenül meggyőző a többségi határozatnak a kompenzációs listákkal kapcsolatos érvelése, és többen szükségesnek tartották volna a választókerületek eltérő lakosságszáma miatt az aránytalanság tényének mélyebb és részletesebb vizsgálatát. Önmagában a jogbiztonság elvére való hivatkozás a közelgő önkormányzati választások miatt nem volt meggyőző érv számukra.

A csekély többségű alkotmánybíróági határozat meggyőző ereje is korlátozott.

A következő önkormányzati választásokig a jogalkotónak kellő idő áll rendelkezésére a budapesti önkormányzati választásokra vonatkozó szabályozás szakmai átgondolására, különösen a kerületek közötti lakosságszám miatti egyenlőtlen helyzetnek alkotmányjogi szempontból egyértelmű és kevésbé vitatható módon történő rendezésére.

KEREKNÉ JAKÓ NÓRA – RIDA-SÓS TÜNDE

Választójog a gondnokság alá helyezési perek tükrében

1. Bevezető gondolatok

A választójog közjogi megítélése változáson ment keresztül: a múlt század végén „állami funkció” gyakorlási módjának tekintették, majd a második világháborút követően eljutott az alanyi jog státuszig. A XX. század második felére vált általánossá az a nézet, hogy a választójog nem csupán olyan alkotmányos állami feladat, amely az egyén által alkotmányosan nem kényszeríthető ki, hanem olyan szubjektív emberi jog, amelyet az állam köteles biztosítani, és ha e kötelességének nem tesz eleget, akkor minden jogosult kikényszerítheti.¹ A választójog egyformán kötődik az alkotmányok két fő szabályozási területéhez: az alapjogokhoz, valamint az államszervezet felépítéséhez és működésének szabályaihoz. A választójog egyrészt a közügyek vitelében való részvételi alapjogosítvány, másrészt a képviseleti törvényhozó szerv létrehozásának eszköze, valamint legitimációs biztosítéka.²

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban: EJEB) joggyakorlatában kialakította a választójog szubjektív alapjogi megítélést, amelynek értelmében mindenki választhat és választható. Emiatt nem elegendő a passzív állami magatartás, hanem az államnak tevőlegesen hozzá kell járulnia az alapjog biztosításához.³

A választójog szabályozásának az Alaptörvényben elfoglalt helyéből következően nem a választójog nem alapvető emberi jog és nem is kötelezettség, hanem alapvető politikai jog. A XXIII. cikk ezzel egyidejűleg körvonalazza azokat a korlátokat⁴ is, amelyek alaptörvényi szintű megfogalmazása szükséges az alapjog pontos terjedelmének a meghatározásához.⁵

Az Alaptörvény 2. cikkében – mely az országgyűlési képviselők választásáról rendelkezik –, valamint a 35. cikkben – a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása – találhatjuk meg választójog „klasszikus” alapelveit: általános és egyenlő választójog, közvetlen és titkos szavazás.

¹ JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II. Századvég Kiadó, Budapest, 2474.*

² DEZSŐ MÁRTA: *A politikai jogok és a választójog az Alkotmányban. Acta Humana, 1995/18-19. 172.*

³ CASE OF MATHIEU-MOHIN AND CLERFAYT v. BELGIUM (Application no. 9267/81)

⁴ Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdés

⁵ TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – SCHANDA BALÁZS (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Hvg Orac, Budapest, 2014. 183.*

Témánk szempontjából az általános választójog vizsgálata megkerülhetetlen. A választójog általánossága azt jelenti, hogy a politikai közösség minden tagja számára biztosítani kell a választójogot, ez alól csak súlyos indokok alapján, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának szem előtt tartásával lehet kivételt tenni.⁶ Nem tekinthető azonban a választójog abszolút jognak, ezért a jogsultság, azaz a politikai akarat kifejezése nem illet meg mindenkit, hanem a jog gyakorlásához két előzetes feltétel együttes teljesülése is szükséges.

Az Alaptörvény egyfajta személyes érettséget és képességet követel meg, azaz *„Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.”* (6) bekezdés szerint azonban *„Nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt.”*

Az Alaptörvény idézett rendelkezéseiből kitűnik tehát, hogy a lehetséges kizárási okok egyrészt azokra vonatkoznak, akik képtelenek a politikai akarat kialakítására, illetve annak kinyilvánítására, azaz a kiskorúakra, valamint, akik jogerős bírósági ítélet alapján cselekvőképességet teljesen vagy részlegesen korlátozó gondnokság hatálya alatt állnak⁷, másrészt azokra, akik bűncselekményt követtek el.

Közös tehát mindkettőben, hogy ezen negatív személyes feltételeket bírói ítélet állapíthatja meg, mert a választójog személyi követelményeinek elvesztése választójogtól való megfosztással jár, azaz alapvető politikai jog korlátozását jelenti.⁸

Kiss Alajos kontra Magyarország⁹

2010. május 20-án a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága a Kiss Alajos kérelmező által indított ügyben elmarasztalta Magyarországot a gondnokság alatt álló személyek választójogának megsértése miatt. Az eljárás során abban nem volt vita a felek között, hogy a kérelmező választójogának korlátozása beavatkozást jelentett a szabad választásokhoz való jogába, valamint hogy ez a beavatkozás jogszabályon, pontosabban az alkotmány rendelkezésén alapult. A jogvita az EJEB előtt a beavatkozás legitim céljára és annak arányosságára korlátozódott. A Kiss Alajos-ügyben az EJEB megismételte a választójogra

⁶ HALMAI GÁBOR – TÓTH GÁBOR ATTILA (szerk.) *Emberi jogok*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 747.

⁷ Lásd később részletesen.

⁸ JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II. Századvég Kiadó, Budapest, 2478.*

Lásd még: CDL-AD(2002)023-e *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report - Adopted by the Venice Commission at its 51st and 52nd sessions (Venice, 5-6 July and 18-19 October 2002)*

⁹ CASE OF ALAJOS KISS v. HUNGARY (Application no. 38832/06)

vonatkozó esetjogában lefektetett alapelveket, amelyek szerint a választójog, bár alapvető szabadságjognak minősül, bizonyos esetekben korlátozható. A korlátozás akkor elfogadható, ha törvényes, legitim célra irányul és arányos. Ezeken az általános, az Emberi jogok és alapvető szabadságjogokról szóló egyezmény¹⁰ (továbbiakban: EJEE) több cikkére is vonatkozó feltételeken kívül a választójogot korlátozó szabályok „nem akadályozhatják az emberek szabad véleménynyilvánítását – más szóval, a feltételeknek tükrözniük kell, illetve nem gátolhatják a népakarat általános választójogon keresztül történő megismerését.”¹¹

Az strasbourgi bíróság legitimnek találta, hogy ezen a területen széles mérlegelési jogkört kell biztosítani a nemzeti jogalkotó számára annak eldöntésére, hogy a választójog korlátozásai igazolhatók-e a modern időkben, s ha igen, hogyan lehet a megfelelő egyensúlyt megtalálni, milyen eljárást kell kialakítani a mentális fogyatékkal élők szavazásra való alkalmasságának megítélésére.

Az EJEB megállapította, hogy az állam nem bocsátkozhat spekulációkba azt illetően, hogy a kérelmező egyéni képességei indokolhatták-e volna a választójog korlátozását, ha a hazai szabályozás szűkebb körre vonatkozik.

A bíróság úgy vélte, a választójog különbségtétel nélküli megvonása, egyéniesített bírói értékelés nélkül, pusztán olyan mentális fogyatékoság miatt, amely cselekvőképességet korlátozó gondnokság elrendelését¹² teszi szükségessé, nem tekinthető összeegyeztethetőnek az EJEE-vel.¹³ A Kiss Alajos-döntés tanulsága, hogy csak a választási képesség egyéniesített bírói értékelése igazolhatja a választójog korlátozását.

2. A hazai bírói gyakorlat áttekintése

A keresetek összekapcsolásának speciális esetét jelenti 2012. január 1. óta a gondnokság alá helyezés iránti és a választójogból történő kizárás iránti keresetek összekapcsolása. A választójogból történő kizárásra kizárólag peres eljárást követően kerülhet sor, melyről a bíróság – főszabályként – a gondnokság alá helyezés iránti perben dönt. Az erre vonatkozó rendelkezéseket az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdésében, a Polgári Perrendtartásról szóló törvényben (Pp.) és a Választási eljárásról (Ve.) szóló törvényben találjuk.

¹⁰ Kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény

¹¹ FIALA JÁNOS: A fogyatékosággal élő személyek választójogának kérdései a Kiss Alajos kontra Magyarország tükrében.

http://epa.oszk.hu/02300/02334/00041/pdf/EPA02334_Fundamentum_2010_03_109-117.pdf

¹² Megjegyzés: 2014. március 15 után már cselekvőképességet részlegesen korlátozó gondnokság

¹³ BODNÁR ESZTER: Választójog és választási rendszer az Alaptörvényben.

http://epa.oszk.hu/02200/02210/00003/pdf/EPA_02210_m_kozigazgatas_2011_03_099-112.pdf

A választójogból történő kizárásra kizárólag akkor kerülhet sor, ha a bíróság legalább egy ügycsoport vonatkozásában korlátozza az érintett személy cselekvőképességét. A választójog ugyanakkor nem tekinthető egynek azon ügycsoportok közül, amelyre vonatkozóan a bíróság a fél cselekvőképességét részlegesen korlátozhatja, hanem ezzel vagy a cselekvőképesség teljes korlátozásával összefüggő, azonban önállóan kezelendő kérdésről van szó: rendelkezik-e az érintett személy azon képességgel, amelynek birtokában a választójog gyakorlása során tudatos és megfontolt döntést tud hozni. Nem indítható tehát per önmagában a választójogból történő kizárás iránt, ha az érintett személy cselekvőképessége „érintetlen”. Annak ugyanakkor nincsen akadálya, hogy amennyiben az érintett személy már gondnokság hatálya alatt áll, azaz a cselekvőképességét a bíróság részlegesen vagy teljesen korlátozta, utóbb az arra jogosult pert indítson kizárólag a választójogból való kizárása vagy a kizárás megszüntetése iránt. Amennyiben a bíróság a gondnokság alá helyezést megszünteti, ez a választójogból történt kizárás megszüntetését is maga után kell hogy vonja. A választójogból történő kizárást, illetve annak megszüntetését ugyanazok kezdeményezhetik, akik a gondnokság alá helyezéssel kapcsolatos perindításra is jogosultak.

Az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések része 24. pontjának (2) bekezdéséhez kapcsolódva a 2011. évi CCI. törvény vonatkozó átmeneti rendelkezéseiből következően a gondnokság alá helyezés 2012. január 1-jét követő első felülvizsgálata alkalmával feltétlenül dönteni szükséges a választójogból való kizárás kérdéséről – akár hivatalból is – mivel az érintettek a korábbi szabályozásnak megfelelően nem rendelkeznek választójoggal. A bíróságnak erre irányuló kérelem esetén illetve ennek hiányában hivatalból minden esetben rendelkeznie kell a választójogból való kizárásról vagy az erre irányuló kérelem elutasításáról az ítélete rendelkező részében.

A gondnokság alá helyezési perben a bizonyítás annak megállapítására irányul, hogy az alperes ügyei viteléhez szükséges belátási képessége – mentális zavara következtében – tartósan nagymértékben csökkent-e vagy teljesen hiányzik-e, illetve részleges korlátozottság esetén melyek azok a személyi, illetve vagyoni jellegű ügycsoportok, melyek vonatkozásában a korlátozás indokolt és szükséges. Az új Ptk. hatályba lépését követően is akként rendelkezik a törvény, hogy a bíróság azt a nagykorú személyt zárja ki a választójogból, akinek a választójog gyakorlásához szükséges belátási képessége pszichés állapota, szellemi fogyatkozása vagy szenvedélybetegsége miatt tartósan vagy időszakonként visszatérően nagymértékben csökkent, vagy pszichés állapota vagy szellemi fogyatkozása miatt tartósan teljes mértékben hiányzik. Az alperes elmeállapotáról véleményt nyilvánítani elsődlegesen szakértői feladat, azaz szenved-e olyan betegségben az alperes, amely indokoltá teszi a gondnokság alá helyezését,

míg annak megítélése, hogy a mindennapi életviszonyai szempontjából a belátsási képesség jogilag korlátozott-e, már jogi szakkérdés.

Az első fokon eljáró bíróságok nemcsak a gondnokság alá helyezés, hanem a választójogból történő kizárással kapcsolatos döntéseik során is elsődlegesen a beszerzett orvosszakértői véleményekre támaszkodnak és emellett figyelembe veszik az alperes személyes meghallgatása és a tanúk vallomása során elhangzottakat. A szakértők – amennyiben a bíróság feladatukká teszi – a választójog gyakorlásához szükséges belátsási képesség körében is vizsgálják az alperest, ugyanakkor a szakvéleményből nem minden esetben tűnik ki, hogy pontosan mely indokok alapján döntött a szakértő a választójoggal kapcsolatos kizárásról. Ennek különösen abban az esetben van jelentősége, amikor az alperes korlátozó gondnokság alá helyezése csupán egyes ügycsoportok tekintetében történt (EBH.2007.1597.) és a választójogból történő kizárássra is sor került. Ebben az esetben a bíróság elrendelheti a hiányos szakértői vélemény kiegészítését, illetve nagyobb hangsúlyt kap az alperes nyilatkozata és a tanúk vallomása.

A személyes meghallgatás során jellemzően olyan kérdéseket tesz fel a bíró, amelyből a szakértői véleményben rögzítettekkel együtt megalapozott következtetésre juthat a választójog gyakorlásával összefüggésben, így pl.: „Figyelemmel kíséri-e a közéleti eseményeket? Érdeklődik-e a politikai vagy hírműsorok iránt? Mikor voltak legutoljára választások Magyarországon? Tudja-e milyen pártok vannak, tudja-e mely pártok kerültek be az Országgyűlésbe? Meg tudja-e mondani, hogy jelenleg ki Magyarország miniszterelnöke, köztársasági elnöke? Tudja-e hogy lakóhelyén ki a polgármester? Szeretne-e szavazni, elmenne-e a következő választásra?”

Az ítélet indokolásában röviden elő kell adni a bíróság által megállapított tényállást az arra vonatkozó bizonyítékok megjelölésével, hivatkozni kell azokra a jogszabályokra, amelyeken a bíróság ítélete alapszik. Meg kell röviden említeni azokat a körülményeket, amelyeket a bíróság a bizonyítékok mérlegelésénél irányadónak vett, végül utalni kell azokra az okokra, amelyek miatt a bíróság valamely tényt nem talált bizonyítottnak, vagy amelyek miatt a felajánlott bizonyítást mellőzte. Erre figyelemmel a kifejezetten a választójog gyakorlásából való kizáráshoz kapcsolódó indokolásban a jogszabályhelyek megjelölése mellett nem elegendő ha az indokok megegyeznek a gondnokság alá helyezés indokaival, az ítéletnek tartalmaznia kell a személyes meghallgatás részleteit is utalva a rendelkezésre álló bizonyítékok összevetésének eredményére, illetve szükséges ismertetni a mérlegelés alapjául szolgáló körülményeket, amelyekre bizonyítást folytattak le és amelyek a per során vitássá váltak.

Általánosnak mondható az a bírósági gyakorlat, hogy a cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezés esetében a választójogból való kizárás is meg-

történik. Az ügycsoportra korlátozó gondnokság alá helyezés esetében nem jellemző általánosan a választójogból való kizárás, ekkor általában szélesebb körű bizonyítás lefolytatása történik. Szükséges, hogy a személyes meghallgatáson feltett, illetve a szakértői végzésben megfogalmazott kérdések olyan jellegűek legyenek, amelyek megválaszolásából valóban lehet következtetni a választójog gyakorlásához szükséges belátási képességre, illetve annak hiányára.

Annak érdekében, hogy az arra jogosultak a gondnokság alá helyezés tényéről, a korlátozás terjedelméről, illetve a választójogból való kizárásról tudomást szerezhessenek, a gondnokság alá helyezést, valamint a választójogból való kizárást be kell vezetni a gondnokoltakról a bíróság által vezetett névjegyzékbe, melynek adatairól számítógépes nyilvántartás is készül. Az országosan összekapcsolt számítógépes közhiteles nyilvántartás vezetéséért és üzemeltetéséért az Országos Bírósági Hivatal Elnöke felel. A Nemzeti Választási Iroda vezeti a választójoggal nem rendelkező polgárok nyilvántartását. Ehhez elsősorban a gondnokoltak nyilvántartásából vesz át elektronikus úton, közvetlen adathozzáféréssel adatokat.

A választójoggal kapcsolatos jelenlegi jogi szabályozás megfelelő a gondnokság alá helyezési perekben, ugyanakkor szükséges lenne a Ve. 13/A.§ terminológiáját az új Ptk szövegezéséhez igazítani.

TÓTH ZOLTÁN

Három választás 2014-ben¹

2014-ben három választás volt Magyarországon: országgyűlési, európai parlamenti és önkormányzati választás. A választásoknak a háromhavonkénti egészségtelen összetorlódása egy éven belül, már 2004-ben világos volt a parlamenti pártok számára. Azonban a parlamenti pártok semmit nem tettek annak érdekében, hogy ezt az irracionális halmozódást elkerüljék. Valószínűleg minden parlamenti párt az egymást követő választási eredmények egymást kiegyenlítő hatásában bízott. A kiegyenlítődség azonban nem következett be. Mind a három választáson a Fidesz-KDNP győzött. A győzelmeket a szavazó választópolgárok egyre csökkenő létszáma, és a Fidesz-KDNP-re leadott szavazatok csökkenő száma jellemezte. A választási törvények torzító hatásai hozzásegítették a Fidesz-KDNP-t a képviselőtestületekben a szavazatokhoz képest aránytalanul több képviselői hely megszerzésére. A három választáson a Jobbik fokozatosan megerősödött, míg a liberális baloldali ellenzék – néhány sziget kivételével – súlyos politikai vereséget szenvedett.

1. Új választási törvények

2010-ben a Fidesz-KDNP az 1989-ben elfogadott, és gyakorlatilag húsz éven át, változatlan anyagi jogi, és tizenhárom éven át stabil választási eljárási törvények alapján győzött. 2010-től az új Fidesz-KDNP kormány és a kétharmados parlamenti többsége – az Alkotmány helyébe lépő Alaptörvény és a mintegy harminc kétharmados törvénynek a társadalmi-szakmai-politikai vitát nélkülöző ésszerűtlen sodrában – új választási törvényeket is alkotott.

Új törvények vonatkoztak az országgyűlési, az önkormányzati és a nemzetiségi választásokra is. Az unió szabályai szerint, ezen választások szabályozási joga a tagállamoké. Az európai parlamenti választásra azért nem készült új törvény, mert a szabályozás lényegi része kötelező tartalmú, illetőleg az eltérő szabályozáshoz ki kell kérni a Bizottság egyetértését, és a Fidesz-KDNP kormány nem kívánta magát kitenni egy ilyen konfliktusnak.

1.1. Kevesebb szavazattal több mandátumot

Az új országgyűlési választásról szóló törvénynek az alapvető célja az volt, hogy a következő választáson a legtöbb szavazatot szerző párt a szavazatoknak az

¹ <http://tothzoltan.blog.hu> oldalon szereplő írásként felhasználásával készült

arányához képest aránytalanul több mandátumot kapjon az Országgyűlésben. Ez a konkrét politikai cél megvalósult: míg 2010-ben a szavazatok 53%-val a képviselői helyek 67,8%-át, addig 2014-ben a szavazatok 45%-val a parlamenti mandátumok 66,8%-át szerezte meg a Fidesz-KDNP. Természetesen egy „földcsuszamlás” szerű választási eredmény visszájára fordította volna a „választási fegyvert” a Fidesz-KDNP ellen, azonban a választási eredmény az előzetes közvélemény-kutatási adatok és várakozások szerint alakult.

Az önkormányzati választási törvény fő célja az volt, hogy csökkenő szavazatszám mellett is megtartható legyen a többség a fővárosi közgyűlésben, továbbá a fővárosi kerületek politikai súlya növekedjen, a főváros egészének a rovására. A nemzeti választási törvény fő célja pedig az volt, hogy a már működő nemzeti országos önkormányzatokat – különösen a cigány országos önkormányzatot – az adott nemzeti kizárólagos jogú képviselőjévé tegye.

1.2. A választási győzelmen túlmutató célok

Egy kormány által a választási győzelem érdekében tett választási törvénymódosítás a nemzetközi gyakorlat ismert módszere. A Fidesz azonban ennél sokkal többet tett: visszafordult a demokrácia damaszkuszi útján, és Róma helyett keletre tart. Az alkotmányos alapjogok, a tulajdon szentsége elvének gyakori megsértésével, a sajtó (média) szabadság korlátozásával, a társadalmi szolidaritás elvének a megtagadásával, egy saját gazdasági oligarcha rendszer, egy új állampárt felépítésével, egy új, kétpólusú pártrendszer vagy parlamenti egy pártrendszer létrehozását tűzte ki célul. A Fidesz szakított az euroatlanti demokrácia felfogással, amelyben a pártok – a hatalommegosztás alkotmányos rendszerében – kölcsönösen elfogadják egymás létét, és előre és utólag is legitimnek tekintik egy demokratikus választás eredményét. Új felfogásként a Fidesz az „*irányított demokrácia*” gyakorlatát kezdte követni, amely a választásokat hatalom megragadás és megtartás technikai eszközének tekinti. A „hatalom egységének” az elvét követve egy döntési centrumba került a gazdaság, a politika, az állam és a média irányítása.

Az országos szintű hatalomcentralizáció és – koncentráció után a települések szintjén is hasonló folyamatokat indított el – eredményesen – a Fidesz-KDNP: az állami tartalékterületeken egy új földosztás (földmúti) révén létrejött egy új földbirtokos réteg. Az önkormányzati választásokkal kistépüléseken a gazdasági, politikai (Fidesz-KDNP klientúra) és a közjogi (önkormányzati) hatalom személyi- családi összefonódása valósult meg. Az „*irányított demokrácia*” eszközei az új választási törvények is.

Az új választási törvények csapdát állítottak az ellenzéki pártoknak. A választáson a győzelem esélyével csak akkor indulhattak, ha a Fidesz-KDNP-n kívül

valamennyi demokratikus ellenzéki párt egy „választási párt” ernyője alatt képes összefogni. A csapda lényege abban volt, hogy az egyéni választókerületekben (106) egyfordulóság tette a parlamenti kétharmad a választási rendszert. A Fidesz-KDNP arra hivatkozott, hogy a Nagy-Britanniában, az USA-ban ez törvényes megoldás. Az ellenzék nem vette észre, hogy egy egyfordulós egyéni választókerületi rendszert a demokratikus államokban csak ott alkalmaznak, ahol „kétpárt-rendszer” van. Viszont Magyarországon a „sokpárt-rendszer” keretei között a Fidesz-KDNP csak akkor győzhető le, ha a kikényszerített választási matematikát a demokratikus ellenzék elfogadja, és mindenütt közös jelölteket és közös országos listát állítanak. Minden más ellenzéki megoldás (koordinált vagy önálló indulás) az demokratikus ellenzékre leadott szavazatok szétszóródását eredményezi, és – jelen politikai körülmények között - szükségszerűen vereséget eredményez. A választási matematikát legyőzték a demokratikus ellenzéki pártok vezetőinek az együttműködési képtelensége az újdonságként állított egyfordulós csapda. Az ellenzék nem volt képes a politikai összefogásra, a csapda kikerülésére, így szükségszerű volt a választási vereségük.

2. Az Európai Parlament véleménye

Az új magyar választási törvényeket, az ún. Tavares jelentés alapján, áttekintette az Európai Parlament illetékes bizottsága és a plenáris ülése is. Az Európai Parlament döntésének végleges szövege – többek között - megállapította, hogy a választási reformban az Országgyűlés kormánytöbbsége egyoldalúan alakította át a választási rendszert, anélkül, hogy a törekedett volna az ellenzékkel való konszenzusra.

Az Európai Parlament – többek között – felkérte a magyar kormányt, hogy a Velencei Bizottsággal és az EBESZ/ODIHR²-ral együtt végezzék el az átfogó jogi és intézményi módosításon átesett választási törvények elemzését, továbbá biztosítsák a Nemzeti Választási Bizottságban a kiegyensúlyozott képviselket. A magyar kormány nem tett eleget ezeknek a felkéréseknek.

3. A választási rendszer alkotmányos alapelvei

A választójog általánossága az ENSZ és az Európai Unió első helyen álló választójogi alapelve. Ez azt jelenti, hogy minden nagykorú állampolgárnak, az ún. természetes kizáró okok kivételével, választójoga van, és a kontinentális joggyakorlat szerint ez a politikai szabadságjog a polgárokat alanyi jogon megilleti.³

² Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet Demokratikus Intézmények és Emberi jogok Irodája (Varsó)

A Fidesz elsőként a *választójog általánosságát* kérdőjelezte meg azzal, hogy a választójogot a polgárok önkéntes regisztrációjához kötötte volna. Magyarországon ennek az intézménynek a bevezetése a 8 millió választópolgárból 4 milliónak elvette volna a választójogát. Az Országgyűlésben a Fidesz-KDNP kétharmados többsége megszavazta a regisztráció kötelezettségét, azonban a köztársasági elnök kezdeményezésére, az Alkotmánybíróság megsemmisítette ezt az Alaptörvénybe ütköző rendelkezést. A választójog általánossága elvébe ütközik az is, hogy a Fidesz-KDNP kétharmad nem adta meg az Európai Bíróság kötelező ítélete ellenére a választójogot a korlátozottan cselekvőképesek számára.

A *választójog egyenlőségének* az elve a választópolgárok szavazati jogának a számszerinti és súlyszerinti egyenlőségét jelenti. Az országgyűlési és az önkormányzati választási törvények több vonatkozásban is, súlyosan megsértették a választójog egyenlőségének az alapelvét. A határon túli választójogosultak vonatkozásában a törvény csak egy szavazatot biztosított a kétszavazatos rendszerben, továbbá a fővárosi kerületekben a fővárosi közgyűlés tagjának megválasztott polgármesterek között, hatszoros szavazatkülönbség alakult ki. Az egyéni választókerületek kialakításánál (országgyűlési és önkormányzati választáson is) alkalmazott „választási földrajz” (gerrymandering) miatt az ellenzékiek számára az esélyesebb választókerületekben több szavazat volt szükséges egy mandátum eléréséhez, mint a kormánypárt számára esélyesebbnek tartott, és így megrajzolt választókerületben. Végleges jelentésében az EBESZ/ODIRH megállapította, hogy a választókerületek határainak a manipulációja megváltoztatta a választóknak a szavazatokban megnyilvánuló politikai akarátát.

A *szavazás közvetlenségének* az elvét súlyosan sérti a Budapest főváros közgyűlésének a választási módja. A választópolgárok nem szavazhattak közvetlenül a jelöltekre (pártlistákra), hanem a kerületi polgármester lett egyben a fővárosi közgyűlés tagja is. Az önkormányzati törvénynek ezt a rendelkezését az Alkotmánybíróság 8:7 arányban alkotmányosnak találta. Az alkotmánybíróság elnöke különvéleményében alkotmányellenesnek minősítette a fővárosi közgyűlés tagjainak a megválasztását.

A *szavazás titkosságának* az elvét – a négy alapelvből az egyetlen – választási törvények korlátozás nélkül tartalmazzák.

³ Az Alaptörvény 2.§-ának (1) bekezdése, továbbá a 35.§ (1) bekezdése kimondja: „2.§ (1) Az országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.” 35.§ (1) A helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.

3.1. A választójog és a névjegyzék

A Fidesz-KDNP parlamenti kétharmad elbukta a választójogosultak felének a regisztráció útján való kizárását a választójogból, azonban a határon túli magyarokban új szavazó bázist keresett. Határon túli magyaroknak a politikai közbeszéd azokat a volt magyar állampolgárokat (és vérségi leszármazóit) tekintette, akik a II. világháborút lezáró békeegyezmények alapján veszítették el magyar állampolgárságukat, és Magyarországgal határos országokban éltek. Az új Alaptörvényben egy jogi csellel vették be a határon túli magyarokat a választójogosultak közé: az Alaptörvényből kimaradt a választójog feltételei közül a "Magyarországon él" kitétel. Ugyanakkor a magyar állampolgárságról szóló törvényben lényegesen megkönnyítették a magyar állampolgárság megszerzésének a lehetőségét azoknak, akiknek felmenői korábban magyar állampolgárok voltak. A Fidesz kormány a környező országokban ügynök hálózatot szervezett, annak érdekében, hogy a 2014. évi választások előtt 500 ezer új magyar választópolgár, akik soha nem éltek Magyarországon, elsőként folyamodjon magyar állampolgárságért, majd másodjára kérje a regisztrációját a névjegyzékbe, annak érdekében, hogy harmadik lépésben a levélben szavazhassanak a parlamenti választáson. A kormány képtelen volt teljesíteni ezt a politikai követelményt. Tisztázatlan körülmények között kb. 300 ezer új magyar állampolgárságot adtak ki a hatóságok, akik közül kb. 200 ezer új állampolgár kérte a regisztrációt, és a levélben szavazáson kb. 120 ezer szavazatot gyűjtött be levélben az erre a célra szervezett, külföldön működő ügynökhálózat, illetőleg a magyar konzulátusok. Az érvényes szavazatok 95%-át a Fidesz-KDNP listára adták le a szavazók. Az egész folyamat zártan és titkosan zajlott. Az ellenzéki pártok mindössze annyi lehetőséget kaptak, hogy a szavazólapok megszámlálásánál 5 ellenőr jelen lehetett.

A határon túli magyar állampolgárokkal ellentétben, a választási törvény, lényegesen megnehezítette azon magyar állampolgárok szavazását, akik munkavégzés vagy tanulás céljából átmenetileg külföldön tartózkodtak, de magyarországi lakóhellyel is rendelkeztek. Számukra a törvény kötelezővé tette, hogy a magyarországi lakóhelyükön előre jelezzék a külföldön való szavazás szándékát. Szavazni kizárólag személyesen egy magyar konzulátuson vagy követségen lehetett. A föld országainak a többségében nincs ilyen, vagy nem szervezték meg a szavazást.

A választási törvény alkotmányellenesen különbséget tett a választójoggal rendelkező választópolgárok között: a határon túli levélben való szavazást a kormány logisztikai és költségvetési intézkedésekkel lényegesen könnyítette (házhoz ment minden szavazatért), míg az átmenetileg külföldön tartózkodók szavazását mesterségesen megnehezítette (személyes szavazás távoli városokban).

A törvény diszkriminatív szigorán is messze túltett a Nemzeti Választási Bizottság és Iroda részrehajló megkülönböztetése a határon túli levélben szavazók javára: az érintettek az adminisztráció keretében elkövetett személyazonosítási és helyesírási hibáit mindig a regisztrálni kívánó személynek kedvezően bírálta el, míg a külföldön tartózkodóknál bármilyen apró tévedés vagy elírás a választói névjegyzékből való jogorvoslati lehetőség nélküli törlést vonta maga után.

A határon túli levélben való szavazás intézményétől a kormány 8-10 mandátum megszerzését remélte. Az egyoldalúan befektetett törvényi, logisztikai és költségvetési erőfeszítések 1-2 többlet mandátumot eredményeztek az országos listán a Fidesz-KDNP számára.

4.2. A választási szervek megalakítása

A választási szervek függetlenségének a csorbítása már 2010-ben elkezdődött. Az Országgyűlés által megválasztott Országos Választási Bizottságot (OVb) a Fidesz-KDNP parlamenti kétharmad leváltotta, és helyébe – a parlamenti ellenzékkal való egyeztetés nélkül – nyilvánvalóan elfogult személyeket választott.⁴ A 2010. évi önkormányzati választások előtt azokon a településeken, illetőleg megyékben, ahol Fidesz polgármester volt, illetőleg a közgyűlésben Fidesz többség, ott a választási bizottságok független tagjaira tett jegyzői javaslatokat mind elutasították, és helyükbe a polgármester (törvénysértő) javaslatára, új tagokat választottak. Az elfogultság jellemezte a választási bizottságok döntését, amelyet csak részben ellensúlyoztak a bíróságok a jogorvoslati eljárásokban.

2014-re átfogóvá vált a választási bizottságok és irodák politikai függővé tétele. A Nemzeti Választási Bizottság (NVI) „független” tagjait a Fidesz-KDNP parlamenti kétharmad 9 évre választja és ugyanez az elv érvényesül a területi és helyi választási bizottságokban is. A helyi választási irodák vezetői a polgármester irányítása alá kerültek, amely elméletileg és gyakorlatilag is politikai és egzisztenciális függőséget jelentett és jelent ma is. A jogorvoslati kérelmek elbírálásban a Kúria, illetőleg csak egyes bíróságok tudtak ellensúlyt teremteni az elfogult választási szervekkel szemben.

A választási törvényt vizsgáló Tavares jelentés a Nemzeti Választási Bizottságról, továbbá a nemzetközi megfigyelést végző EBESZ/ODIHR a 2014. évi országgyűlési választásról megállapította, hogy a választási törvények megsértése elleni jogorvoslati eljárások rendje nem elfogadható. A választási bizottsági

⁴ Jellemző példa, hogy az Országos Választási Bizottság „független” elnöke az a személy lett, aki korábban 20 éven át a Fideszt, mint pártot képviselte az OVb-ben.

tagok közötti egyenlőség kirívó megsértése a Ve. által, hogy a külképviseleti és nemzetiségi jelölő szervezetek képviselői nem vehettek részt szavazati joggal a szavazatszámoló bizottság munkájában, és nem vehettek részt a szavazatok megszámlálásában sem.

4.3. A választási kampány és finanszírozása

A választási kampánynak a korábbi szabályait, amelyek a jelöltek/pártok esélyegyenlőségét, továbbá a *választás tisztaságát* óvta, azokat az új választási eljárás törvény (Ve.) gyakorlatilag hatályon kívül helyezte. Az új szabályok rendkívül képlekenyek, sokféleképpen értelmezhetőek lettek, ezek lehetőséget adtak a választási bizottságoknak a „jogértelmezésre”.

Megszűntek a kampánycsend szabályai, s ezzel együtt megszűnt a választópolgárok „etetésének-itatásának”, ajándékozásának a tilalma. A szabályoknak a választási törvényből való törlését a jogalkotó azzal indokolta, hogy egyedi esetekben büntetőeljárást indítanak az elkövetőkkel szemben. Létrejött annak a lehetősége, hogy a csalással megválasztott jelöltek képviselők lehessenek, és majd egy későbbi büntetőeljárás keretében vonjanak egyes személyeket felelősségre. A büntető eljárásnak, hacsak a csalást a képviselő nem személyesen követte el, nincs kihatása a mandátumra, így a büntetőeljárás keretében megállapított felelősség nem érinti a mandátumot.

A *kampány időtartamát* a Ve. 50 napban határozta meg, így előtte törvényesnek tekintettek a választási szervek minden „etetést-itatást”, illetőleg a kampányidőszakban az önkormányzatok által végzett „szociális” tevékenységnek értelmezték. Tilalom hiányában, általánossá vált a szavazópolgárok utaztatása. Törvényessé tette a jogalkotó, a korábban törvénytelenül készült, a polgárok politikai szimpátia alapján való nyilvántartását (Kubátov-listák) a pártok számára. Választási kampányt mindössze a szavazás napján, a szavazókörtől 150 méteres körzetében tilos folytatni, így gyakorlatilag a pártok kézen fogták a szavazókat, és a szavazókör bejáratáig kísérték őket.

A *jelölés* új szabályaival a törvény teremtett lehetőséget arra, hogy az ajánlóívekkel nem létező pártok is indulhassanak a választáson: egy választópolgár bármennyi jelöltet/pártot támogathatott aláírásával. Általános volt a pártok között az ajánlóívek adás-vétele, lemásolása. A közvélemény által világosan látott és ismert törvényellenes folyamatot legalizálta a NVB és a Nemzeti Választási Iroda (NVI) vezetője, mert az aláírások ellenőrzésével kapcsolatos hatáskörének a hiányát állapította meg. A jelölési folyamat eredményeként nyolc párt indíthatott országos listát, amelyek a bírósági bejegyzésen kívül nem rendelkeztek társalmi támogatottsággal. Nyolc olyan párt szerepelt a szavazólapon, amelyek csupán de iure léteztek.

A kormány a költségvetésből jelentős összeggel támogatta az országos listát indító pártokat. A *pártoknak az állami támogatással* gyakorlatilag nem kellett elszámolni, míg az egyéni választókerületi jelölteknek igen. A kampányfinanszírozásra a pártok – az állami támogatás mellett – saját erőforrásokat is felhasználhattak anélkül, hogy annak forrásai átláthatóak lettek volna.

A kormány már a kampányidőszak előtt megalkotott médiaszabályozással gyakorlatilag saját hatalma alá vonta a médiát. Különösen súlyos csapás érte a közszolgálati MTI-t, a rádiót és televíziót, azzal, hogy egy döntési centrumba került az MTVA létrehozásával a médiahatóság, a frekvencia gazdálkodás, továbbá a hírek és műsorok elkészítése. Sem a választási kampány előtt, sem a kampányban az ellenzéki jelöltek és pártok érdemi megjelenésre nem kaptak lehetőséget, a kampányban a híreket eluralta a kormányzati negatív kampány, az ellenzéki politikusok kriminalizálása.

Az országgyűlési választás kitűzését követő napon is változtak a kampányszabályok, pl. a fővárosi közgyűlés megtiltotta az utak mentén az ellenzék részére plakátok elhelyezését.

A kormány a kormánypártokat az adófizetők pénzéből népszerűsítette. A kormányhoz közelálló médiacégek nem adtak felületet az ellenzéki pártok részére óriásplakátok elhelyezésére.

Az európai uniós és az önkormányzati választásoknak pedig nincs semmilyen kampányfinanszírozással kapcsolatos törvényi szabályozása.

Az EBESZ/ODIHR véleménye szerint a kormánynak a média fölött túlhatalma volt, a „baráti civil szervezetek” befolyásolták a választókat az informálódásban, és a kampányfinanszírozás átláthatatlansága elfogadhatatlan egy demokratikus választáson.

5. A választási rendszer egyéb sajátosságai

Magyarországon 1989-től a sokpárt-rendszer keretei között, a választási rendszer a két legtöbb szavazatot elért pártnak kedvezett a szavazatoknak mandátummá alakítási folyamatában. Az un. Töredék szavazatokat újraszámoló országos listán, a vesztes szavazatok is mandátumot eredményeztek. A választáson induló pártoknak a jelölés folyamatában tényleges társadalmi támogatottságot kellett felmutatniuk, hogy felkerüljenek a szavazólapra. A választás kétfordulós volt, hogy az első forduló önálló megmérettetései után köthessenek koalíciót a pártok. A 2014. évi választásokra kialakított új országgyűlési választási rendszer egy politikai csapda volt az ellenzéki pártok számára, amelybe az ellenzéki pártok belesétáltak.

A kétfordulós választás egyfordulós lett, és az ellenzék nem ismerte fel, hogy politikai koalíciót nem a választások után, hanem előtte kell megkötni. A jelö-

lés új szabályai és a visszaélések tömegesen új pártokat hoztak a szavazólapra, amely tovább fragmentálta a szavazatokat. Különösen antidemokratikus jelölési szabály, hogy nemzetiségi országos listát, csak meglevő országos nemzetiségi önkormányzatok állíthattak, így a választópolgár nem szavazhatott más jelöltre, csak amelyiket az önkormányzat kijelölt számukra. A kétszavazatos választási rendszerben az egyéni – listás mandátumok aránya megváltozott,⁵ és ennek hatására a szavazatoknak a mandátumokhoz viszonyított aránya még torzabb, aránytalanabb lett a legtöbb szavazatot elért párt javára. A töredékszavazatokat a vesztes szavazatok mellett kiegészítette a parlamenti kétharmad azzal, hogy az egyéni választókerületi győztesnek a második helyezetthez képest „győztes szavazatai” felkerültek az országos listára, és ott újabb mandátumokat nyerhetett vele a győztes párt. A Fidesz-KDNP az ilyen prémium töredékszavazatokkal hat mandátumot ért el a 199-ből. E nélkül a mandátumok nélkül a Fidesz-KDNP-nek nem lett volna kétharmados többsége az Országgyűlésben.

Az EBESZ/ÓDIHR megállapítása szerint a 2014. évi parlamenti választáson a Fidesz-KDNP a választási törvények eltorzítása nélkül nem nyert volna kétharmados parlamenti többséggel.

Budapest főváros közgyűlése választási rendszere kifejezetten a parlamenti kétharmadnak kedvező fordulatot vett. A korábbi választáson a választópolgárok arányos választási rendszerben, pártlistákra szavazhattak közvetlenül, addig az új rendszerben közvetetté vált a választás, mert a fővárosi kerületekben győztes polgármesterek töltik be a fővárosi közgyűlésben is a képviselői helyeket. Az arányos választási rendszer helyébe egy többségi választási rendszer lépett, amely kifejezte a legtöbb szavazatot elért pártnak kedvez. További visszaélés a választási rendszerrel, hogy hatszoros különbség keletkezett egy-egy fővárosi közgyűlési tag megválasztásában: a kis lakosságszámú kerületekben 20 ezer, míg a nagy lakosságszámú kerületekben 120 ezer polgár szavazhatott. Ez a szabály nyílt megsértése a választójog egyenlősége elvének. Ez a megoldás biztosította a kormánypártok többségét a fővárosi közgyűlésben, arányos választási rendszerben nem lett volna többsége a Fidesz-KDNP-nek a fővárosi közgyűlésben.

Az európai uniós parlamenti választási rendszer 2004. óta lényegileg változatlan szabályok mellett működik.

A szavazólapokon társadalmi támogatottságot nélkülöző módon nyolc nem létező párt is szerepelt.

A parlamenti kétharmad megszüntetett egy hagyományosan létező szavazási módot, a *kapcsolt lista* lehetőségét. A kapcsolt lista a közös listának egy olyan formája, hogy a választópolgár a közös listát alkotó pártok közül megjelölhesse

⁵ Korábban 186:210 volt, a változtatás után 106:93 lett

azt a pártot, amely miatt a közös listára szavazott. A szavazatok összeszámlálása után a választási eredmény megmutatja, hogy a közös lista pártjai közül az egyes pártok hány szavazatot kaptak. A módosított törvény alapján nem állapítható meg, hogy a közös lista pártjai mennyi szavazatot kaptak. A választási eredményekből nem állapítható meg a Fidesz-KDNP közös listából hányan szavaztak a KDNP-re, továbbá az sem állapítható meg, hogy a demokratikus ellenzéki pártokra külön-külön, mennyi szavazat esett. A demokratikus ellenzék nem kifogásolta ezt a szavazási módot, holott ez a szavazási mód elemi politikai érdekeiket csorbította.

A választási eljárásban a *szavazás napjai*⁶ lényegileg egy időszak bizonyos pontjai, amelyek egy egészet alkotnak. Ezek zökkenőmentesen és csupán a szokásos kisebb törvénysértések mellett teltek el. A nemzetközi megfigyelői választási gyakorlatban azonban jól kirajzolódó irányzat, hogy azok a kormányok és pártok, amelyek nem követik a választások alkotmányos alapelveit, továbbá a „szabad, tisztességes és átlátható” választások euroatlanti standardját, nem a szavazás napjára koncentrálnak, hanem akarják primitív csalással megnyerni a választásokat. A választási visszaélések egyre inkább eltávolodnak a szavazás napjától, és már időben jóval korábban megkezdődik választási rendszer torzítása a közvélemény-kutatási eredményeknek a felhasználásával a törvényalkotási folyamatokban, illetőleg a média monopolizálásával.

6. Összegzés

Az EBESZ/ODIHR nemzetközi megfigyelői 2014. nyarán végleges jelentésük ajánlásainak 11. pontjában a választásokat úgy minősítették, hogy azok nem minősíthetők demokratikusnak. A megfigyelők harminchat törvénymódosítási ajánlást tettek, mint amelyek a közelgő önkormányzati választások demokratikus voltának előfeltételei. A kormány az ajánlásokat figyelmen kívül hagyta, így érthető, hogy a nemzetközi megfigyelők küldésére vonatkozó újbóli meghívást az EBESZ elutasította. Ez az elutasítás világosan kifejezi azt, hogy az EBESZ már nem látta értelmét nemzetközi megfigyelők küldésének, melyek megjelenése csak legitimálta volna az önkormányzati választások agyályos elemeit.

A 2014. évi országgyűlési és önkormányzati választásokon a Fidesz-KDNP érte el a legtöbb szavazatot. A választások félig szabadok voltak, mert olyan pártok is indulhattak a választáson, amelyek tényleges társadalmi és politikai támogatással nem rendelkeztek. A választási törvények rendelkezéseinek egy része sértette a választójog alkotmányos alapelveit. A Fidesz-KDNP visszaélve

⁶ 2014. április 6., május 25., október 12.

parlamentari kétharmados többségével olyan választási matematikai megoldásokat alkalmazott, amelyek kizárólag a legtöbb szavazatot elért pártnak kedveznek, háttérbe szorítva a többi pártot és jelöltet.

A 2014. évi országgyűlési és önkormányzati választások tisztességtelenek és átláthatatlanok voltak. Már a választási törvények sem biztosították a garanciákat a választások elfogulatlan lebonyolítására és finanszírozására. A választási szervek gyakorlata rendszeresen túltett még a törvény egyoldalúságán is. A szavazás napján csupán a szokásosnak tekinthető szabálytalanságok voltak.

A 2014. évi európai parlamenti választás tartalmilag törvényes rendben megtörtént, azonban a választási eljárás problémás elemei itt is jelentkeztek.

Az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése és 35. cikk (1) bekezdése előírja, hogy az országgyűlési képviselők, valamint az önkormányzati képviselők és polgármesterek választása „a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson” történik. A 2014. évi országgyűlési képviselők, továbbá önkormányzati képviselők és polgármesterek választása nem felelt meg az Alaptörvény által állított követelménynek sem.

A fentiekből kényszerítően adódik az a következtetés,⁷ hogy haladéktalanul új választási törvényeket kell készíteni egy szabad, tisztességes, arányos és átlátható választási rendszerben lebonyolítható választások előkészítése érdekében. Ha a 2010-14-ben készült törvények alapján kerül sor a 2018. évi vagy ezt követő választásra, akkor annak az eredményét ugyanúgy torzítja majd a választási törvény, amint 2014-ben megtörtént. Az új választási törvénynek – ha a politikai és szakmai konszenzus az egyéni választókerületek többsége mellett dönt – akkor kétfordulósnak és arányos eredményt biztosítónak kell lennie. Európaihoz méltó megoldást az egyfordulós pártlistás szavazás és egy arányos választási rendszert tartalmazó törvény hozhat. A választási eljárásban meg kell teremteni az esélyegyenlőséget biztosító és a csalásokat megelőző eljárási szabályokat. A választási szervek és irodák, a jogorvoslatokat elbíráló bíróságok függetlenségét biztosítani kell. A szabad, tisztességes és átlátható választás a demokratikus hatalomgyakorlás szükséges, de önmagában elégtelen feltétele. Elengedhetetlen az állami hatalomban az emberi, a tulajdonjogok és politikai szabadságjogok, a hatalommegosztás elveinek az érvényesítése, a média szabadsága. A szabad, tisztességes és átlátható választáson való részvétel minden állampolgár erkölcsi kötelessége!

⁷ Budapest, 2014. november 16. Szalay László Kör ajánlása

ALKOTMÁNYOS (M)ÉRTÉKEK EGYKOR ÉS MOST

BLUTMAN LÁSZLÓ

Hol van az alkotmány, és mi az?

1. Bevezetés: a probléma

Tóth Károly, aki gyakorlatvezető volt, egy bonyolult alkotmányjogi (államjogi) témát mindig egyszerű, célratorő kérdésekkel vezetett be, és helyezett tágabb összefüggésekbe. A tiszteletére megjelenő könyvbe írt tanulmányban, ezt a módszert követve, az alkotmányjog egyik egyszerű és elemi kérdését vizsgálom, amit érthetően ritkán tesznek fel: milyen értelemben van alkotmány, és ha van, hol található meg?

Az átfogó alkotmányjogi munkák általában megadják az alkotmány valamilyen meghatározását, esetenként többet is. De egy definícióból még nem következik, hogy létezik is az, amit meghatározunk. Ettől függetlenül, az általános feltevés az, hogy alkotmány a legtöbb államban létezik.¹ Ez a feltevés *prima facie* elfogadható, de kérdéseket vet fel. Ha van alkotmány, akkor hol van? Az alkotmány léte egyáltalán feltételezi azt, hogy annak valahol kell lennie? Három kiindulópont adja magát: a.) az alkotmány létezik, és meghatározható a helye; b.) az alkotmány létezik, de nem térben létezik; c.) az alkotmány nem létezik. Az első feltevés mögött az áll, hogy az alkotmány fizikai jelenség. A második az alkotmányt valamilyen nem-fizikai létezőnek fogja fel, ezért nem is lehet aktuális térbeli helye. A harmadik megközelítésnek, viszont választ kell adnia arra, hogy miért tévedne az alkotmány létezésére folyton utaló jogi közbeszéd.

A magyar jogi közbeszédben az első két feltevés nyomai lelhetőek fel. Már az alkotmány különböző meghatározásai is tükröznék bizonyos felfogást. Vannak, akik az alkotmányt *dokumentumnak* (tkp. fizikai tárgynak) tekintik.²

¹ Nálunk korábban az Alkotmány, most az Alaptörvény; az ismert vitát elkerülve, az egyszerűség kedvéért, itt mindkettőt egyszerűen alkotmánynak tekintem.

² L. erre TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ - SCHANDA BALÁZS (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba: az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*, Budapest, 2013. 33. p.; CSINK LŐRÁNT - RRÖHLICH JOHANNA: *Egy alkotmány margójára*, Budapest, 2012. 19. p. Ugyanakkor a dokumentum is értelmezhető nem-fizikai létezőnek.

A legtöbben azonban a formális értelemben vett alkotmányt olyan fogalmakkal írják le, melyek létezési módja ugyancsak nehezen határozható meg: alaptörvény,³ alapvető törvény,⁴ legmagasabb szintű jogszabály,⁵ bizonyos szabályok összessége,⁶ alpnorma,⁷ norma.⁸ A jogszabály vagy a törvény is felfogható fizikai tárgyként (dokumentumként) és nem-fizikai létezőként is.⁹ Így amennyiben ezekkel határozzuk meg az alkotmányt, akkor az alkotmány létezési módja is nyitott marad. (Egy ilyen meghatározás, azonban összeköti a témánkat az általános jogi elméleti kérdésekkel, hiszen a jogszabálynál, törvénynél, nemzetközi szerződésnél hasonlóan felvethető a létezés kérdése).

A meghatározásokon kívül sok egyéb szakirodalmi utalás is tükrözhet bizonyos felfogást az alkotmány létezési módjával kapcsolatban. Ezek azonban igen vegyesek, sőt részben összeegyeztethetetlenek. Ugyanazon munkán belül is keveredhetnek a lehetséges megközelítések. Például, ha a szerző egy helyen az alkotmányt egyértelműen azonosítja egy írott szöveggel, de nem sokkal később „az alkotmány írott szövegéről” szól.¹⁰ Mindez inkohereus, mert egyrészt feltételezi, hogy az alkotmánynak van valamiféle nem-írott szövege is, tehát nem lehet azonos az írott szöveggel. Másrészt, amennyiben az *alkotmánynak* van (bármilyen) szövege, akkor maga az alkotmány valamilyen szövegen túli létező, vagy van szövegen kívüli része is, így megint nem lehet azonos az írott szöveggel.

A fogalmi tisztázás érdekében, érdemes felmérni a lehetséges megközelítéseket. A legegyszerűbb az a feltevés, mely az alkotmányt fizikai tárgynak tekinti.

2. Az alkotmány, mint fizikai tárgy?

Kézenfekvő, hogy az alkotmány fizikai tárgyként azon okirat lenne, melynek része az alkotmányszöveg (alkotmányokirat).¹¹ E megközelítéssel szemben mutatkozik egy erős ellenérv. Tudjuk, hogy I. Lajos 1351. évi dekrétumának számos eredeti példánya volt (öt maradt fenn),¹² vagy ugyanez a helyzet az an-

³ PL. KUKORELLI ISTVÁN (szerk.): *Alkotmánytan*, Budapest, 2007. 21-22. pp.; DEZSŐ MÁRTA - ROZSÁR-SZENTMIKLÓSY ZOLTÁN (szerk.): *Alkotmányjogi alapok*, Budapest, 2008. 9. p.

⁴ PL. PETRÉTEI JÓZSEF: *Magyarország alkotmányjoga*, Pécs, 2013. 13. p.

⁵ PL. JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az alkotmány kommentárja I.* Budapest, 2009. 556. p.

⁶ PL. LAMM VANDA (főszerk.): *Jogi lexikon*, Budapest, 2009. 29. p.

⁷ PL. PETRÉTEI 2013, 14. p.

⁸ PL. ZELLER JUDIT (szerk.): *Alkotmányjogi esetek*, Budapest – Pécs, 2005. 42. p.

⁹ A bevett magyar szóhasználat alapján, viszont a „norma” nem képzelhető el fizikai létezőként (dokumentumként).

¹⁰ TÓTH GÁBOR ATTILA: *Túl a szövegen: értekezés a magyar alkotmányról*, Budapest, 2009. 53. és 54. p.

¹¹ KOJA, FRIEDRICH: *Az alkotmány*, in: TAKÁCS PÉTER (szerk.): *Államtan*, Budapest, 2003. 462. p.

¹² MÁRKUS DEZSŐ (szerk.): *Magyar Törvénytár - Corpus Juris Hungarici: 1000-1526. évi törvéncikkek*, Budapest, 1899. 166. p.

gol *Magna Cartával* (négy eredeti példánya maradt fenn).¹³ Ennek ellenére, aligha mondhatjuk, hogy 1351-ben legalább öt darab (ugyanolyan tartalmú) törvény született az ösiségről. Hasonlóan, e megközelítés alapján, egy államban egyszerre több alkotmány is létezhetne. Mivel az Alaptörvénynek négy eredeti példánya van,¹⁴ így Magyarországnak jelenleg négy alkotmánya lenne (ugyanazon szöveggel).

E probléma áthidalható úgy, ha az alkotmányt nem egy fizikai tárggyal, hanem a fizikai tárgyak egy csoportjával azonosítjuk. Az Aranybulla hét eredeti példánya ellenére,¹⁵ nem hét Aranybulláról beszélünk, hanem inkább a hét okirat összefoglaló elnevezése az Aranybulla. A megnevezés nem csak eredeti okiratokat foghat át. Ha alkotmányjog tárgyból a gyakorlatvezető azt mondja a hallgatóknak, hogy „mindenki vegye elő az alkotmányt”, akkor vagy pontatlanul fogalmaz (ezt nem feltételezzük), vagy alkotmány alatt azon fizikai tárgyak (tkp. dokumentumok, könyvek, stb.) összességét érti, melyben egyáltalán az alkotmányszöveg megjelenik.

Ez a megközelítés bizonyos támogatást kap egyes filozófiai területekről. A művészetfilozófiában létezik olyan felfogás (pl. *Nelson Goodman* elmélete), mely egy zenei mű alatt, nem a szerző fejében meglévő ideát érti, nem valamilyen absztrakt struktúrát ért, hanem egyszerűen a mű (meghatározatlan számú) előadását, mint fizikai események halmazát.¹⁶ Így például *Brahms* V. Magyar tánca egyenlő azon fizikai eseményekkel, melyek eddig a mű előadásának minősíthetők. Per analogiam, az alkotmány is lehetne a fizikai tárgyak egy specifikus halmaza.

Azonban az alkotmányszövegek formálisan sem rendelkeznek egyenlő autoritással. Legalább három csoport különböztethető meg: a) az alkotmányok-iratok részét képező szöveg (eredeti); b.) a hiteles alkotmányszöveg (Magyar Közlöny); c.) a nem hiteles alkotmányszövegek (könyvek, jogszabály- vagy szöveggyűjtemények, fénymásolatok, nyomtatványok). Ezek közül melyekből állna az alkotmány? Rengeteg spekuláció lehet arra nézve, hogy a három csoporthoz tartozó fizikai tárgyak (dokumentumok) milyen feltételekkel minősülhetnének az alkotmányt képező fizikai tárgyaknak. (Külön probléma, hogy a Magyar Közlönyben megjelenő hiteles szöveg elektronikus dokumentumban található, és - a hagyományos papíralapú dokumentummal szemben - ennek fizikai tárgya sem világos). Mindezt azonban átugorva, arra kívánok rámutatni, hogy a magyar jogi közbeszéddel és jogfelfogással általában nem fér össze azon álláspont, hogy az alkotmány fizikai tárgyak csoportja lenne.

¹³ BREAY, CLAIRE: *Magna Carta: Manuscripts and Myths*, London, 2010. 34-35. pp.

¹⁴ A Köztársasági Elnöki Hivatal közlése (II-4/01622-2/2015. sz.)

¹⁵ Ezek közül egy sem lelhető már fel, l. Magyar Törvénytár 1899, 130. p.

¹⁶ L. erre pl. KIVY, PETER: *The Performance of Reading*, Oxford, 2006. 2. p.

Négy lényeges pontot hoznék fel, ahol összeegyeztethetetlenség mutatkozik. a) Általános felfogás, hogy az alkotmánynak részei az alkotmányi normák, de a jogi normákat a jogi közbeszéd egyértelműen nem-fizikai létezőknek tekinti. Amennyiben az alkotmány fizikai tárgy lenne, akkor alkotmányi normák, mint nem-fizikai létezők nem lehetnének a részei. Az alkotmány eredeti példányán megjelenő alkotmányszöveg természetesen az alkotmányi normák forrása, de maguk a normák nem lehetnek részei egy okiratnak, mint fizikai tárgynak. b.) Az alkotmány módosításakor az alkotmányszöveg, mint fizikailag megjelenő jelrendszer nem változik. Módosítás során egyszerűen keletkezik egy másik okirat, és az alkotmány eredeti alappéldánya, az azon lévő szöveg változatlan marad. Az alkotmánymódosítás nem fizikai módosítása az eredeti alkotmányokiratnak, hanem valamilyen szellemi (nem-fizikai) esemény. Amennyiben az alkotmány pusztán fizikai tárgy lenne, akkor az „alkotmánymódosítás” nem lenne értelmezhető. c.) Harmadsorban, amennyiben megsemmisülnének az alkotmány eredeti példányai (az alkotmányokiratok), aligha mondhatnánk azt, hogy alkotmány nélkül maradt az adott ország. Az alkotmány létezne az alkotmányokiratok eredeti példányai nélkül is, tehát nem lenne azokkal egyenlő. d.) Ha az alkotmány fizikai tárgy lenne, nem lenne világos, hogy lehetne „megsérteni”. Az alkotmányt sértő, vagy alkotmányellenes magatartás nem irányulhatna egy dokumentum (fizikai tárgy) ellen, mert az ilyen magatartás nem fizikailag okoz sérelmet a dokumentumnak.

A jogi közbeszéd olyan irányba mutat, hogy az alkotmány inkább valamiféle nem-fizikai létező lehet. Amilyen tulajdonságokat egy alkotmánynak tulajdonítunk, az túlnyúlik okiratokon, dokumentumokon, fizikai eseményeken.

3. Az alkotmány, mint absztrakt létező?

Az emberi gondolkodás jellemzője az állandó elvonatkoztatás, de egyben hajlamos az absztrakciókat dologiasítani, dologként (létezőként) kezelni. Bár a Kossuth-nótának körülbelül hatszáz szöveg- és dallamváltozata különíthető el,¹⁷ ennek ellenére egy Kossuth-nótáról beszélünk. Nyilván van a hasonlóságoknak, a közös szövegbeli és dallambeli sajátosságoknak egy olyan hálózata (absztrakt struktúrája), mely így vagy úgy összeköti ezt a hatszáz változatot. A Kossuth-nóta elnevezés lényegében ezt az absztrakt (nem-fizikai), hasonlósági struktúrát is jelölhetné.

Ha az alkotmányt is egy ilyen absztrakcióként fogjuk fel, akkor nem kerülhető meg a kérdés, hogy ez bírhat-e létezéssel, és milyen nem-fizikai létezőről lehet szó? Mivel a teoretikusok többsége manapság az olyan társadalmi produktumokat, mint egy vers, egy zenemű (vagy éppen egy alkotmány) valamilyen

¹⁷ Magyar Néprajzi Lexikon, 3. kötet. Budapest, 1980. 284. p.

absztrakt létezőnek tekinti, sok spekuláció létezik, mi is lenne ez a létező. A különböző ötletek és felfogások garmadáját itt felesleges áttekinteni. Azonban két fő tendenciát érdemes elkülöníteni (melyek ugyanakkor nem mindig válnak el tisztán egymástól).¹⁸

3.1. Tiszta platonizmus

A felfogások egyik fő csoportja az egyes művészeti alkotásokhoz, a jogi normákhoz vagy az alkotmányhoz hasonló társadalmi produktumokat absztrakt létezőknek fogja fel, melyek alapvetően függetlenek konkrét megnyilvánulásaitól (legyen az pl. szöveg, kotta, előadás, egy személy tudatállapota vagy képzelete). Bár ezen absztrakt létezőket a különféle szerzők többféleképpen azonosítják (típus, fajta, univerzálé), azok osztják az absztrakt dolgok platóni jellegzetességeit: az okozati összefüggéseken kívül állnak, időtől és tértől függetlenül léteznek (szemben a konkrét létezőkkel).¹⁹ Ennek alapján a Kossuth-nóta vagy egy alkotmányi norma is egy időtlen absztrakt struktúra (vö. *Platón* ideáival), melynek lehet sok konkrét megnyilvánulása.²⁰

Ezt a megközelítést nehéz gyakorlati szempontból kezelni. Az időtlen absztrakt létezők a jogban a jogalkotás tagadását, a művészetekben a művészeti alkotómunka tagadását jelentenék. (Ilyen tevékenységeknél mindössze a már létező absztraktumok felismerésével rögzítene a jogalkotó vagy egy művész egy jogszabályt, egy művet, vagy más konkrét produktumot). Bár a jogban ez egy kiterjedt természetjogi felfogást alapozna meg, elvitatja a jogszabályok alkotóitól azt is, hogy lényegileg másként is dönthettek volna valamely jogi szabály tartalmának meghatározásánál. (Ahogy elvitatja például *Bachtól* azt, hogy a III. Brandenburgi versenyhez írhatott volna akár egy lassú tételt is). Feloldhatatlannak tűnik az „időn kívül álló, absztrakt alkotás” belső ellentmondása. Ha valamit létrehozna, az nem lehet absztrakt, mert időben behatárolt és oksági láncolatok részeként jön létre. Ennek ellenére, a megközelítések egy másik csoportja éppen ezt az ellentmondást akarja feloldani.

3.2. Kevert (módosított) platonizmus

A tiszta platonizmussal szemben, a nézetek egy másik csoportja az „alkotott absztraktum” koncepcióját kívánja megvédeni. Ezt csak úgy tudja megtenni, hogy szakít a duális platóni megközelítéssel (konkrét/absztrakt), és a kettő kö-

¹⁸ L. erre pl. KIVY 2006, 3. p.

¹⁹ L. erre pl. TŐZSÉR JÁNOS: *Metafizika*. Budapest, 2009. 54-56. pp.

²⁰ Ilyen jellegzetes nézetre l. pl. WOLTERSTORFF, NICHOLAS: *Works and Worlds of Art*, Oxford, 1980.; CURRIE, GREGORY: *An Ontology of Art*, New York, 1989.

zött egy harmadik kategóriát tétel: olyan absztrakt tárgyakét, melyek időben keletkeznek (és így megalkothatók). Idetartozó, jellegzetes nézet például *Amie Thomassoné*, aki „absztrakt műtárgyak” létezése mellett érvel, melyek absztraktságuk ellenére alkothatók és létezésük is megszűnhet.²¹

Ez a felfogás közelít a hétköznapi felfogáshoz, nyelvhasználathoz, ezért erős magyarázó ereje van. Tudjuk, hogy *Van Gogh* „Hat napraforgó” című, 1888-ban festett festménye 1945-ben, Japánban megsemmisült.²² Ezért, ezt a festményt ma már nem tartjuk létezőnek. Ezzel szemben, például *Balassi Bálint* Célia-versei nem szűntek meg létezni attól, hogy eredeti kéziratuk megsemmisült, és csak másolatból ismerjük őket (az 1874-ben felfedezett *Balassa-kódexből*).²³ Tehát kézenfekvőnek tűnik, hogy egy vers (szemben egy festménnyel) felfogható valamiféle alkotott absztraktnak (akár a jogszabályok, vagy az alkotmány).

A közfelfogás magyarázataként ugyan erős ez a típusú elmélet, de mégis komoly gondokkal küzd. Nem tud igazán koherens leírást adni erről az alkotott absztraktnak, mint a létezők egy típusáról. Például tudjuk, hogy *Petőfi Sándor* Nemzeti dal című verse 1848. március 13-án született Pesten, a Dohány u. 73. sz. alatti lakásban az ismert történelmi körülmények között (melyek között a mű megalkotásának okai is kereshetők).²⁴ De hogy válik ez a konkrét mű időn, téren, és okozati összefüggéseken kívüli absztraktnak? Az sem világos, hogyan szűnhet meg egy ilyen létező. Például, megszűnhet-e egyáltalán a Kosuth-nóta vagy *Balassi* harmadik számú Célia-verse, mint alkotott absztraktum? Az alkotmánynál, vagy általában a jogszabályoknál a hatályvesztés talán köthető lenne valamiféle megszűnéshez. Azonban a magyar jogfelfogás szerint, a jogszabályok nem szűnnek meg létezni, miután hatályukat veszítik. Bár kikerülnek a magyar jogrendszerből, de a magyar jog részei maradnak.²⁵ Ez azt támasztja alá, hogy egy jogszabály, mint abstractum nem szűnhet meg, mindössze inaktív idea marad.²⁶

Ezen elméleteknek az a nagy dilemmájuk, hogy az alkotott absztraktnak tudattól független-e vagy függők. Amennyiben a tudattól függetlenek, akkor nem tudják magyarázni megfelelően a létezők megszűnését, márpedig ha alkották őket, valahogy meg is kell szűnniük. Ellenben, ha a tudatunktól függők, akkor nincs gond a megszűnéssel, de ezen absztraktnak egyszerűen

²¹ PL. THOMASSON, AMIE L.: *Debates about the Ontology of Art: What Are We Doing Here?* *Philosophy Compass* 1/3 (2006) 247. p.; vagy THOMASSON, AMIE L.: *The Ontology of Art*, in: KIVY, PETER (ed.): *Blackwell Guide To Aesthetics*, Oxford, 2009. különösen 88-90. pp.

²² <http://artnews.hu/2013/09/05/fenykepet-talaltak-van-gogh-megsemmisult-napraforgos-festmenyerol/>

²³ HORVÁTH IVÁN: *Balassi költészete történeti poétikai megközelítésben*, Budapest, 1982. 46. p.

²⁴ KERÉNYI FERENC: *Petőfi Sándor élete és költészete*, Budapest, 2008. 358-359. pp.

²⁵ Közismert, hogy hatályát veszített jogszabálynak is lehet további joghatása bizonyos esetekben, pl. JAKAB ANDRÁS: *A magyar jogrendszer szerkezete*, Budapest-Pécs, 2007. 88-89. pp.

²⁶ Persze kérdésként felvetődik, hogy megszűnik-e létezni az a norma, amit az Alkotmánybíróság „megsemmisít”.

tudattartalmakká válnak.²⁷ Ez utóbbi eset több irányba vezethet attól függően, hogy lételméleti szempontból miképpen értékeliük a különböző tudattartalmakat. Következhet belőle egyfajta nihilizmus (l. a következő pontot), vagy az egyes tudattartalmak sajátos létezését tételező pszichologizmus.²⁸

Amennyiben az olyan jelenség, mint egy alkotmány, nem fizikai tárgy, és nem is *abstractum*, akkor lehet, hogy egyszerűen nem is létezik?

4. Az alkotmány nem létezik?

Ha valaki azt állítja, hogy az alkotmány nem létezik, akkor ez alatt azt érti, hogy nincs a valóságnak olyan szelete, melyre az „alkotmány” szóval sikeresen lehetne utalni (referálni). Miért állítana valaki ilyet, a közbeszédde szembe menvén?

Itt nem arra fókuszálnék, hogy az alkotmány létének tagadása miképpen következhet általános filozófiai vagy társadalomfilozófiai elméletekből, sajátos ontológiai értelmezési keretekből. Érdekesebbnek tűnik az, hogy miképpen kezelhető ezen álláspont ellentéte az általános jogi közbeszédde és jogfelfogással (l. a következő pontot), mely axiómaként kezeli a jog (és egyben az alkotmány) létét. Éppen ezért, itt csak nagyon röviden utalok három olyan elméleti irányzatra, melyekkel nem fér össze az alkotmány, mint társadalmi jelenség létezése.

a.) *Neokantiánus jogfelfogás*. A *Sein* és *Sollen* következetes elkülönítéséből az alkotmány létezésének tagadása következik. Köztudott neokantiánus tétel, hogy a (jogi) normák a *Sollen* szférájába tartoznak. Az ide tartozó jelenségek nem léteznek, hanem érvényesek.²⁹ A magyar jogi közbeszédde általánosan elfogadott tétel, hogy az alkotmány normákból áll, vagy legalábbis az alkotmány egy részét (jogi) normák képezik. Amennyiben a normák képesek egy alkotmány részévé válni, akkor az alkotmány azonos nemű a normákkal, és a *Sollen* szférájába kell tartoznia, mint a részeinek. Ebből az következik, hogy az alkotmány – mint nem-fizikai, *Sollen-jelenség* – nem létezik, legfeljebb érvényes

²⁷ Haydn A *patikus* (Lo *speziale*) című operájának partitúrái részben megsemmisültek az Eszterházy-kastélyban pusztító 1779-es tűzvészben. Így az eredeti változatot egészében nem ismerjük, (ma egy 1895-ben kiegészített, rekonstruált változatot játszanak), WINKLER GÁBOR: *Barangolás az operák világában*, II. kötet. Budapest, 2004. 850. p. Ha ez az opera, mint alkotott absztraktum tudatunktól független, az eredeti mű tovább létezik, de konkrét, közvetítő instanciák hiányában már nem ismerhető meg számunkra. Ha az eredeti mű tudatunktól nem független, akkor már megszűnt létezni, mert nincsenek olyan konkrét, kifejezett vagy látens tudattartalmak a világban, melyek átfoghatnák azt.

²⁸ Ennek ismertetésére itt nem térhetek ki, de pl. ezt használtam értelmezési keretként a nemzetközi szokásjogi normák számos problémájának magyarázatához, BLUTMAN, LÁSZLÓ: *Law in Mind: Towards an Explanatory Framework for Customary International Law*, Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014, The Hague, 2015. 157-190. pp.

²⁹ Rövid magyar nyelvű összefoglalására l. pl. ZSIDAI ÁGNES: *Út a szubjektum felé*, Világosság 2005/11. 29-36. pp. vagy VISEGRÁDY ANTAL – TSIZMADIA TAMÁS: *Hans Kelsen és a skandináv realizmus*, Világosság 2005/11. 89-96. pp.

lehet. A probléma az, hogy a jogi közbeszéd rendszerint nem „érvényes” alkotmányra utal, hanem az alkotmány létezésére.

b.) *Jogi realizmus*. A jogi realizmushoz tartozó egyes felfogások tételeiből következhet az alkotmány létének tagadása. A skandináv jogi realizmus képviselői közül, például Olivecrona alighanem aláírta volna azt a megállapítást, miszerint alkotmány elméletileg nem létezik, és az „alkotmány” szónak csak technikai funkciója van.³⁰ A pragmatikusabb amerikai jogi realizmustól ilyen megállapítás távolabb állna. Ugyanakkor egyik képviselőjük, Felix Cohen élesen kritizálta, hogy a jogi gondolkodás ontológiailag nehezen kezelhető entitásokkal népesíti be a konstruált valóságot (jogszabály, jogi norma, stb). Ezekre úgy utalt, mint „transzcendentális értelmetlenségekre”.³¹

c.) *Lételméleti nihilizmus*. A tágabb, filozófiai felfogások közül, egy nihilista tagadná, hogy az alkotmány létezik, és hogy az alkotmány szó bármit is jelölne. Ennek a felfogásnak többféle változata van, az alapelgondolás a következő lenne. A közbeszédben alkotmánynak nevezett, léttel nem bíró komplex jelenség, csak a valóságos léttel bíró, elemi dolgok (entitások) egy bizonyos mintája. Az alkotmány maga nem létezik, csak annak bizonyos módon összefüggő elemi alkotórészei léteznek. A komplex, nemlétező jelenségek (pl. alkotmány) csak elemi létezők sajátos elrendeződései (mereológiai nihilizmus).³² A klasszikus példa szerint *Michelangelo* Dávid szobra nem létezik, csak az alapanyagul szolgáló márványt képező atomok (elemi létezők) sajátos, szoborszerű elrendeződéséről van szó.

A nihilista irányzatok – *Ockham* borotváját suhogtatva – ezzel egyszerűbbé teszik a lételméleti megközelítést, hiszen nem feltételeznek olyan létezőt, mint például egy szobor, melynek viszonya a saját alapanyagához több évezredes filozófiai problémát jelent (vö. a *Thészeusz* hajójára vonatkozó filozófiai iskolapéldát). A nézetek különbözhetnek abban, hogy mit tekintünk elemi létezőknek (pl. a szobor esetében az atomokat vagy a márványt, mint anyagot). Ettől függ, mennyire mérsékelt a nihilizmus.

A kérdés számunkra az, hogy amennyiben az alkotmány mégsem létezne, mint alkotmány, akkor a létezők milyen csoportjáról van szó. A választék széles lehet: az alkotmány, mint komplex, nem létező jelenség állhat vegyesen tárgyakkból, szövegekből, hangokból, normákból, kognitív tudatállapotokból,

³⁰ Ő az olyan jogi kategóriáknak, mint például a jog, a norma, a szerződés, stb. pusztán pszichológiai, technikai funkciót tulajdonít, OLIVECRONA, KARL: *Law as Fact*, London, 1971. különösen 186. skk.; l. még erre pl. GOLDING, MARTIN P.: *Rights, Performatives, and Promises in Karl Olivecrona's Legal Theory*, *Ratio Juris* 18(2005) No. 1. 22. p.

³¹ COHEN, FELIX: *Transcendental Nonsense and the Functional Approach*, *Columbia Law Review* XXXV. (1935 June) különösen 811. p.

³² CAMERON, ROSS P.: *There are no things that are musical works*, *British Journal of Aesthetics*, Vol. 48, No. 3, July 2008, 302. p.

akarati állapotokból, tudati reprezentációkból, stb. Az, hogy ezek közül milyen entitásokat ismerünk el létezőnek, és hol húzzuk meg az elemi szint határát, attól függ, hogy a felfogásunk milyen más filozófiai nézetekbe ágyazódik. (Kérdéses lehet például, hogy a normát tekinthetjük-e egy elemi létezőnek, vagy ez is komplex, nem létező jelenség).

Amennyiben az alkotmány csak elemi, valóságos létezők meghatározatlan és egyes csoportjának sajátos, „alkotmányszerű” mintája, akkor ebből lényeges következtetések adódnak: a.) Az „alkotmány” szó így csak egy kényelmes rövidítése az elemibb létezők bonyolult és sajátos, a hétköznapi beszédben nem érzékeltethető elrendeződésének.³³ b.) Az „alkotmány” szó nem utal a valóság azonosítható részére, ahogy a *Kossuth-nóta* elnevezés sem.³⁴ c.) Bár a közbeszédben mindenki használja az „alkotmány” szót, mint kényelmes rövidítést, de ez alatt sokan sokfélét érthetnek, sőt mindenki mást gondol az alkotmány mibenlétéről, jelentéséről.³⁵

Számunkra kulcskérdés, hogy miképpen magyarázható a fenti nézeteknek ellentmondó közbeszéd és jogfelfogás, mely az alkotmány létezését ténynek veszi? Másként megfogalmazva, az alkotmány létét tagadó nézetek alapján lehet-e igaz a köznyelvben „az alkotmány létezik” kijelentés.

5. Miről szól az alkotmány léteire utaló jogi közbeszéd?

Az alkotmányhoz hasonló társadalmi jelenségekre vonatkozó ontológiai elméletek legnagyobb része bizonyos mértékben eltér (vagy egyenesen szembenáll) az általános közbeszéddel és hétköznapi felfogással.³⁶ Ezt magyarázniuk kell. (A probléma ráadásul mélyebbre visz: vita tárgya, hogy a társadalmi jelenségekre vonatkozó lételmélet esetében szerepelhet-e helyességi kritériumként a közfelfogás vagy sem, hiszen a társadalmi jelenségek konstruáltak). A különböző irányzatoknak választ kell adni a lételméletükkel ellentétes közbeszédre, közfelfogásra. Különösen nagy kihívás lehet ez az olyan társadalmi jelenség, mint az alkotmány létének tagadásához vezető felfogások (pl. nihilizmus) esetében. Néhány megközelítést érdemes kiemelni arra nézve, hogy ezt a problémát miképpen kezelik.

a.) Van, aki nem nagyon törődik a hétköznapi kijelentések igazságértékével, és a lételméleti argumentumokra koncentrál. *Trenton Merricks*, (aki a fizikai tárgyak létét kérdőjelezi meg), láthatóan nem tartja a közbeszédet az elmélet

³³ Richard Rudner (1950) kifejezése („convenient shorthand”), I. *The Ontological Status of the Esthetic Object, Philosophy and Phenomenological Research* 10(1950) 388. p.

³⁴ Pl. RUDNER 1950, 386. p.

³⁵ Ezt jól bemutatja pl. TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ (főszerk.): *A mi alkotmányunk: vélemények és elemzések Magyarországi Alkotmányáról*, Budapest, 2006.

³⁶ A közbeszédbe itt beleérttem a nem-filozófiai szakmai nyelvet, esetünkben a jogi szaknyelvet is.

helyességi kritériumának, és nem tartja döntőnek a közbeszéd igaz vagy hamis mivoltát. Azt írja, hogy a „hamis hétköznapi hitek is közel annyira jók, mint az igazak.”³⁷ A közbeszéd esetlegesen lehet igaz vagy hamis, mindegy is, mert a létezők körére vonatkozó magasabb elméletet ez nem befolyásolja.

b.) Egy lételméleti felfogás tételein mérve, a közbeszéd egyszerűen tévedhet (és gyakran téved is) a létezők körét tekintve. Ha az alkotmány nem létezik, akkor az olyan köznyelvi kijelentés téves, ami az alkotmány létét feltételezi, vagy állítja. Mit lehet ekkor kezdeni a téves, de általános közbeszéddel? A lételméleti felfogás ekkor bázisát képezheti egy *nyelvkritikai megközelítésnek*, mely kimutatja, milyen ellentmondásokhoz vezet a köznyelv bizonyos, nemlétező dolgokat tételező kijelentéseinek elfogadása. (Egy nihilista megközelítés például rámutathat arra, hogy az alkotmány léteire utalás pontatlan beszédmódot eredményez). A nyelvkritika könnyen vezethet olyan átfogó javaslatokhoz, mely a nemlétező dolgokra utaló köznyelvi kijelentések átfogalmazásával kiküszöböli a problémás nyelvi kifejezéseket a köznyelvből (nyelvi eliminativizmus).

c.) A *nyelvi eliminativizmus* nem csak egy konkrét (pl. nihilista) lételméleti felfogás alapján alakítható ki. Vannak, akik a bizonytalan lételméleti alapokat nem is kutatják különösebben, hanem arra koncentrálnak, hogy a nyelvből kiküszöböljék a mibenlétükben bizonytalan entitásokra, dolgokra utaló kifejezéseket. Ilyen például a zenemű vagy regény, vers fogalma, vagy egyes művek konkrét elnevezései (pl. Brahms V. Magyar tánca). Ezt nem egy-egy sajátos ontológiai megközelítés alapján teszik, hanem azért, mert ezen kifejezések használata – nem kis mértékben a mibenlétük bizonytalansága miatt – önmagában is ellentmondásos. Ezen irányzat egyik fő teoretikusa, *Anders Pettersson* amellettt érvel, hogy az esztétikában a mű fogalma és a művek elnevezései kiküszöbölendők, amit *Jane Austen* Emma című regényén keresztül kíván bizonyítani. Abban nem foglal állást, hogy létezik-e ez a regény. Azt bizonyítja, hogy a közbeszédben felesleges a regény megnevezésére vonatkozó kifejezés, és különböző átfogalmazásokkal kiküszöbölhetőek a köznyelv egyes, ezzel kapcsolatos ellentmondásai.³⁸

Kérdés, hogy ez az eliminativista gondolat átvihető-e a jogi nyelvre, és a jogi nyelv zavarai ezzel csökkenthetőek-e. Például az „alkotmány” szó alkalmazásával kapcsolatos problémák (ellentmondások, többértelműség) megoldhatóak-e ezen az úton, a szót tartalmazó kifejezések átfogalmazásával. Elképzelhető, hogy igen, a jogi nyelv ettől akár pontosabbá is válhat, ugyanakkor nem válik egyszerűbbé. Hamis alternatíva az, hogy egyszerűbb és pontatlan, ellentmondásos nyelvünk

³⁷ MERRICKS, TRENTON: *Objects and Persons*, Oxford, 2001. 171. p.

³⁸ PETERSSON, ANDERS: P. F. Strawson and Stephen Davies on the Ontology of Art. A Critical Discussion, *Organon F.* 16(2009), különösen 624-627. pp.

legyen-e, vagy egy bonyolultabb, de pontosabb nyelvet alkalmazzunk. (Pettersson szerint sem kell választani, hanem a két nyelv egymás mellett is megfér.)

A nihilista irányzat sem feltétlenül eliminativista a nyelvet tekintve. Elismerheti a gyakorlati, egyszerűbb, de ellentmondásos, és nem létező dolgokat tételező köznyelv létjogosultságát amellet, hogy a saját elméletét egy bonyolultabb, de pontosabb nyelven írja le. Így viszont kétféle beszéd mód szükségesége és igazolhatósága merül fel (ontológiai nyelv és köznyelv), ami már egy különálló megközelítés.

d.) Vannak olyan nihilisták, akik elismerik mindkét beszéd mód jogosultságát, és állítják, hogy a lételméleti tételekkel szembenálló, nemlétező dolgokat tételező köznyelvi kijelentések is lehetnek igazak, például a művészeti produktumok tekintetében (pl. Cameron). Ez első pillantásra meghökkentő megközelítés: így egy olyan köznyelvi kijelentés, mint „az alkotmány létezik”, akkor is igaz lehet, ha az alkotmány valójában nem létezik (egy ontológiai elmélet alapján). Egy ilyen furcsa konstrukciót csak úgy lehet tartani, ha „az alkotmány létezik” kijelentés igazságfeltétele nem az, hogy az alkotmány létezik. Mi lenne más? Cameron erre kínál egy nihilista ismeretelméleti konstrukciót, azonban kérdéses, hogy ezt milyen erővel lehet átvinni például „az alkotmány létezik” kijelentés vizsgálatára.³⁹

Azonban a párhuzamos beszéd módok igazoltságát nemcsak egy nihilista ismeretelméleti konstrukció támaszthatja alá. Rendszerint egy kijelentés igazsága a valóságnak való megfelelésen alapszik (ti. valóban létezik-e alkotmány). Ez a megfelelés (korrespondencia) teheti igazzá a kijelentést.⁴⁰ De „az alkotmány létezik” kijelentésnek lehet más igazságfeltétele is, például a *koherencia-elmélet* alapján. Ezen elmélet szerint egy kijelentés igaz, ha koherens más kijelentéseknek egy bizonyos csoportjával.⁴¹ Egy kijelentés igazságfeltétele nem a valóságnak való megfelelésében, hanem más kijelentésekkel való összefüggésében keresendő.

Így „az alkotmány létezik” kijelentést a társadalmi gyakorlatban megjelenő, a társadalmi konvenciók alapján tett más kijelentések tehetik igazzá, és nem

³⁹ Szerinte „a szobor létezik” kifejezést nem az teszi igazzá, hogy a szobor létezik, hanem az, hogy az atomoknak van egy „szoborszerű elrendeződése”. Hasonlóan, „a Legfelső Bíróság létezik” kifejezést nem az tesz igazzá, hogy ilyen intézmény létezne, hanem az, hogy a személyeknek (elemi létezőknek) van egy csoportja, akik felsőbbbírói szerepet gyakorolnak. L. CAMERON 2008, 300. és 311. p. Ezt követve lehetne mondani, hogy „az alkotmány létezik” kijelentés nem igaz ontológiai nyelven, de lehet igaz a köznyelvben, mert van az elemi létezőknek egy meghatározatlan csoportja a társadalomban (tudatállapotok, tárgyak, szövegek, fizikai események, stb.), melynek alkotmányszerű elrendeződése van. Bár első pillantásra abszurdnak tűnik, de ez, a jellemzően nihilista magyarázat elméletileg meglepően jól védhető (a mögötte lévő érvrendszert itt nem tudom ismertetni).

⁴⁰ Ez a korrespondencia-elmélet, magyarul pl. SAINSBURY, MARK: *Filozófiai logika*, in: GRAYLING, ANTHONY (szerk.): *Filozófiai kalauz*, Budapest, 1997. 127-128. pp.

⁴¹ A kérdésre nézve l. BLUTMAN LÁSZLÓ: *Van-e jogi tudás? Jogelméleti Szemle* 2014/3.

faktuális összefüggések. Valaki azért fogadhatja el igazként ezt a kijelentést, mert életében rengeteg olyan szöveget olvasott vagy szóbeli közlést hallott, melyek közvetve vagy közvetlenül „az alkotmány létezik” kijelentést alátámasztják. Az ilyen, társadalmi konvenciók, gyakorlat részét képező kijelentések tömege állhat „az alkotmány létezik” kijelentés mögött, támogatva annak igazságtartalmát. Ez alapján a valóságtól (és a releváns lételméleti felfogásokat képező ontológiai kijelentésektől) függetlenül igazolható a köznyelv akkor is, ha esetleg bizonyos elméletek szerint nem létező dolgokat tételez. Így viszont a köznyelv függetlenedik a (társadalmi) valóságtól (bármilyen legyen is az), és önmagát igazoló társadalmi szokássá válik. A köznyelv ilyen önigazolása, viszont már egy másik megközelítés határára visz bennünket: ez a fikcionalizmus.

e.) Az előbbiekkal szemben, a *fikcionalista megközelítés* más alapon igazolhat nem létező dolgokat tételező köznyelvi kijelentéseket.⁴² *Edward Kania* (egy zeneműről vagy regényről szóló beszéd kapcsán) azt látja lényegesnek, hogy ez a beszédmód a művészettel kapcsolatos társadalmi gyakorlat része, és közböbs, hogy létező vagy nem-létező entitásra utal-e. Sőt, ő maga zárójelbe is teszi azt a kérdést, hogy milyen létező húzódhat meg egy zenemű vagy egy regény elnevezése mögött. Ez nem lényeges. Az a fontos, hogy ezek a kifejezések lehetővé teszik a művészettel kapcsolatos párbeszédet, fenntartanak egy hasznos társadalmi gyakorlatot, függetlenül attól, hogy esetlegesen nem létező dolgokra utalnak.⁴³ Hasonlóan, fikcionalista alapon látja igazolhatónak *Dorr* és *Rosen* a hétköznapi tárgyakra vonatkozó köznyelvi kijelentéseket,⁴⁴ vagy *Field* a számok (matematikai entitások) létre utaló matematikai kijelentéseket anélkül, hogy azok igazságát feltételezni kellene.⁴⁵

Ebből az következik, hogy ebben az összefüggésben a köznyelv nem kognitív funkciót tölt be. Nincs igazságértéke, így nem értékelhető az igaz-hamis koordináta mentén. „Az alkotmány létezik” kijelentés nem is igaz, nem is hamis. Egy konvencionális megközelítést (egyben fikciót) fejez ki, melynek funkciója az, hogy egy társadalmi gyakorlat részeként (pl. jog), az emberi magatartást befolyásolja (ahogy a joggal kapcsolatos kijelentések általában teszik), és nem az, hogy a valóságra utaljon, vagy azt leírja. Az előző pontban említett megközelítésnél „az alkotmány létezik” kijelentést más, egy társadalmi gyakorlat

⁴² A fikcionalizmust sok területen, sokféleképpen értelmezik, és sokféle változatát különböztetik meg. L. pl. *Stanford Encyclopedia of Philosophy* (<http://plato.stanford.edu/entries/fictionalism/>); én itt egy jellegzetes felfogására utalok.

⁴³ KANIA, EDWARD: *The Methodology of Musical Ontology: Descriptivism and Its Implications*, 48 *British Journal of Aesthetics* (2008) 426-44. pp., ; l. még ROHRBAUGH, GUY: *Must Ontological Pragmatism Be Self-Defeating?* in: MAG UIDHR, CHRISTY (ed.): *Art and Abstract Objects*. Oxford, 2013. 34. p.

⁴⁴ DORR, CIAN – ROSEN, GIDEON: *Composition as a Fiction*, in: RICHARD M. GALE (ed.): *The Blackwell Guide to Metaphysics*, Oxford, 2002. különösen 170-171. pp.

⁴⁵ FIELD, HARTRY H.: *Science Without Numbers*, Princeton, 1980. különösen 20-29. pp.

részét képező kijelentések teszik igazzá. A fikcionalista megközelítés alapján a kijelentés igazságtartalma nem merül fel, mert nem kognitív funkciója van, (így nem az igazolja létjogosultságát, hogy igaz-e).⁴⁶

6. Hogyan tovább?

A jelen téma szempontjából a jogi közbeszéd zavarba ejtő sajátosságokat mutat. Néhány jellemzőjét érdemes azonosítani. a.) Közömbös aziránt, hogy milyen értelemben létezik az alkotmány, egyszerűen feltételezi azt. b.) Önigazoló jellege van: azért igaz az alkotmány létezésére utaló valamely kijelentés, mert korábban számtalan erre utaló kijelentés született (koherencia). c.) Erősen ellentmondásos, mert a vonatkozó kijelentések nem egyeztethetők össze. Teljesen szokásos, ha az alkotmányról azt állítjuk, hogy például azt létrehozzák; módosítják; hatályon kívül helyezik; van szövege; vannak rendelkezései; vannak példányai; van eleje és vége; vannak részei (pl. alkotmányi normák); olvasható; véd bizonyos jogokat; célok tükröződnek benne; lehet alkalmazni; lehet értelmezni; további szabályok vezethetők le belőle; felhatalmazást adhat; hatáskört biztosíthat; meg lehet sérteni (alkotmányellenesség). Az alkotmányról állításokat tartalmazó megszámlálhatatlan kijelentés aligha magyarázható egyetlen elmélet keretében.

Mit lehet kezdeni egy ilyen jogi nyelvvel, amely mindazonáltal a gyakorlatban működőképes? A heterogén állítások többértelművé teszik a terminusokat, ellentmondásokhoz és homályos megfogalmazásokhoz vezetnek. Diszfunkciónak ez tekinthető (és nem a koherens jogi ontológia hiánya).⁴⁷ Így a doktrínának az lehet a feladata, hogy elemezze, tisztázza a jogi közbeszéd ezen fogalmi problémáit. Sok jogi elméleti vagy dogmatikai probléma gyökerre nyelvi.⁴⁸ A járható út a *nyelvkritikai megközelítés* lenne, mert a terminus- és fogalomhasználat zavarai akadályozzák a jól védhető jogi dogmatikai elméletek kialakítását. Valószínű, zárójelbe tehető, hogy az alkotmány milyen értelemben létezik, de rá kell mutatni azon következetlenségekre, fogalmi problémákra, melyek e szó használatát kísérhetik a jogi szaknyelvben.

⁴⁶ Megjegyzendő, hogy a fikcionalizmusnak egy másik irányzata a fikciót képező kijelentéseknek kognitív funkciót, és így igazságértéket tulajdonít, de általánosan hamisnak veszi azokat (l. pl. az ősfikcionalista Hans Vaihinger „mintha” filozófiáját, *Die Philosophie des Als Ob*, Leipzig, 1918.)

⁴⁷ Nyilván a jogi elméleti írásoktól nem várható egy teljes jogi ontológiai elmélet kialakítása, mert egy ilyen elméletnek semmi hatása nem lenne a gyakorlatra, de az egyes szakjogágak dogmatikáira sem. A jogi elméletek számos olyan fogalomra épülnek melyek alapjai a lételméleti homályba vésznek (jogviszony, alanyi jog, norma, stb.). Viszont ezekre a bizonytalan pontokra zártabb dogmatikai konstrukciók felépíthetők.

⁴⁸ Ezt a tételt a mai magyar jogirodalom legalábbis kétkedéssel szemléli, pl. BENCZE MÁTYÁS, FICSOR KRISZTINA, KOVÁCS ÁGNES, SÓLYOM PÉTER: A szövegempirizmus elméleti és gyakorlati kérdései, 4 *Pro Futuro* 2014/2. különösen 131-135. pp.

CSINK LÓRÁNT

Az Alaptörvény identitása – honnan hová?!

Egyetemi oktató mindig nagy tisztelettel néz fel arra, aki a tudományos pályán elindítja. Ez jelen sorok szerzője esetében különösen igaz. Tóth Károly az alkotmányjogi tanszék vezetőjeként mindenben és mindenkor támogatta a kezdő tanársegédet, figyelemmel kísérte az első lépéseket, ellátta tanácsokkal, és szükség esetén védte a külső támadásokkal szemben. „Naponta milliónyi példaadás válik le rólunk” – mondta Ravasz László, egykori református püspök. Ha nem akarunk példát adni, azok akkor is leválnak rólunk; az ember reakciója, szavai, viselkedése, mozdulatai önkéntelenül is mintát adnak mások számára. Tóth Károlyról az Egyetemi Ember őszinte példája vált le, amellyel mintát adott tanítványai, munkatársai számára.

Jelen írás a tanítvány tisztelgése tanára előtt.

1. Az identitásról

Az identitás azon alapvető tulajdonságok összessége, amelyek segítségével egy élőlény vagy egy dolog, a jellemzői alapján, más hasonlóktól elkülöníthető. Az identitás a személyiség meghatározó része: e nélkül nem vagyunk elválaszthatók más hasonlóktól, épp ezért nélküle nem vagyunk ugyanazok, akik vagyunk. Az identitásból következik az egyén karaktere: „a karakter az embernek az a tulajdonsága, amely minden megnyilvánulásának bizonyos meghatározott, reá jellemző sajátos jelleget kölcsönöz”.² Az önálló identitás, mint személyiségjegyet pedig adottság, formálására csak nagyon kis részben van ráhatásunk – éppen ezért természetesen kell tartani; nem szabad kérkedni vele, de szégyellni sem kell.

A társadalomtudományban joggal merül fel az a kérdés, hogy *felruházható-e identitással az alkotmány* is, és ha igen, akkor mi biztosítja számára a személyiségjegyeket. Ennek a kérdésnek azért van jelentősége, mert egy társadalom kulturális identitása nem homogén. A társadalom tagjai különböző világnézettel, felfogással, emberképpel rendelkeznek, így eleve lehetetlen olyan alkotmányos identitást meghatározni, amely az emberek identitásához tökéletesen idomulna. Másképp feltéve a kérdést: nem kirekesztő-e egy identitással

¹ Jelen tanulmány a 2015. április 23-án a „Párbeszéd és identitás” c. konferencia-előadás írásos változata DOMJÁN KÁROLY: A személyiség problémái a pszichológiában. In: GERÉB György (szerk.): Pszichológia.

² Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1974. 118. p. A szerző rámutat, hogy a karakter szó a görög charasso (bevézni) szóval van kapcsolatban, amely a persona, álarc, szerep szóval ellentétben az ember állandóbb jellegű tulajdonságaira utal.

rendelkező alkotmány azok számára, akik ezzel az identitással nem azonosulnak? Az alkotmány legitimációjához tartozik ugyanis az is, hogy ha egy érték védelmé mellett állást foglal az alkotmányozó hatalom, akkor milyen védelmet nyújt az adott értékkel azonosulni nem tudók számára.³

Erre válasz az alkotmány fogalmi elemeinek a meghatározásával adható. A pozitivistá felfogás szerint az alkotmány egy olyan jogszabály, amely rögzíti a társadalmi berendezkedés, az emberi jogok és az államszervezet legfontosabb és legalapvetőbb szabályait. Az értékközpontú felfogás ehhez hozzáteszi, hogy az alkotmány nem csak szabálygyűjtemény, hanem azoknak az elveknek és értékeknek a katalógusa is, amelyre az állam felépül. Ebben a megközelítésben szükség van értékekre és elvekre ahhoz, hogy a társadalom működhessen, tehát az identitás nem csupán megengedett, hanem egyenesen szükségszerű a társadalmi élet működéséhez és működtetéséhez, azok esszenciális létfeltétele. Azaz az identitás nélküliség nem semlegességet, hanem ürességet eredményez, a semlegesség nem jelent értékmentességet.⁴

Az értéktartalom továbbá a politikai legitimáció felől közelítve is igazolható. Varga Zs. András rámutat arra, hogy „egyetlen alkotmány sem tölthetné be a társadalmi minimum szerepét, ha megalkotásának pillanatában nem lett volna tapasztalható az összetartozásból fakadó kölcsönös egyetértés. Ehhez a racionális elfogadásnál több szükséges, nevezetesen, valamiféle érzelmi vagy inkább spirituális azonosságtudat: a hit abban, hogy az élet helyes módon zajlik, amelynek alapja a »mi« alkotmányos rendünk.” Kijelenthető tehát, hogy az Alaptörvénynek – mint minden alkotmánynak – van identitása. Ez természetesen megszemélyesítés: nem magának a normának van identitása, hanem a társadalomnak (nemzetnek), amelyet az alkotmányozó az alkotmányon keresztül visszatükröz.

Az alkotmány identitásának keresése közben nem lehet megfelelkezni a személyiség egy fontos tulajdonságáról: változik. A személyiség egy része genetikailag meghatározott, másik része pedig környezeti hatások révén formálódik. Természettudósok örök vitatémája, hogy melyik milyen arányban hat a személyiségre, de a többség elfogadja, hogy mindkettőnek szerepe van.⁶ Az Alaptörvény esetében is vizsgálándó tehát, hogy melyek a „genetikailag meghatározott” személyiségjegyei, és melyek azok, amelyek a „környezeti hatások” alapján formálódtak.

³ KUKORELLI ISTVÁN: Magyarország saját alkotmánya nélkül kormányozni nem lehet. Méry Ratio, Budapest, 2014. 167. p.

⁴ SCHANDA BALÁZS: Keresztény vagy semleges? Az Alaptörvény identitásának a kérdése. Magyar Jog 2015/3. 131. p.

⁵ VARGA Zs. ANDRÁS: Túl a jogállamiságon. In: POGÁCSÁS Anett (szerk.): Qtaerendo et Creando: Ünnepi kötet Tattay Levente 70. születésnapja alkalmából. Szent István Társulat, Budapest, 2014. 691. p.

⁶ lásd ATKINSON, RITA L. et al: Pszichológia. Osiris, Budapest, 1995. 355. p.

2. Genetikailag meghatározott személyiségjegyek

A megszemélyesítést továbbgondolva, az Alaptörvény esetében azok a genetikailag meghatározott személyiségjegyek, amelyek a normaszövegben kifejezetten szerepelnek. Az identitás tekintetében az Alaptörvény közlőnyállapota az eredeti, környezeti hatásoktól mentes állapot. Milyen identitás olvasható ki ebből?

Az Alaptörvény és a korábbi Alkotmány viszonyából első ránézésre megállapítható a retorikai diszkontinuitás.⁷ Az Alaptörvény eltérő képet alkot emberről, társadalomról, államról, mint az azt megelőző Alkotmány. Ez a különbség elsősorban nem az egyes rendelkezésekből, hanem az alkotmány egészéből olvasható ki. Az Alaptörvény látványos – és leginkább vitatott – rendelkezései (pl. magzati élet védelme, házasság csak különneműek között jöhet létre, a szociális biztonság nem alapjog, alkotmányos érték is igazolhat alapjogkorlátozást) nem új elemek az alkotmányjogban, ezeket ugyanis az alkotmánybírói gyakorlat már korábban kimunkálta. Az Alaptörvény egésze mögött azonban eltérő filozófiai eszme húzódik.

2010-11-ben az alkotmányozó teljesen eltérő morális megközelítéssel, jog- és társadalomszemlélettel állt az alkotmányozáshoz, mint 1989-ben. A köztársaság kikiáltásakor az alkotmányozó elsődleges motivációja a múlt tagadása volt. A szocializmus kolhozszemlélete gátolta az egyéni kiteljesedést, ezért a rendszerváltás ezzel éles kontrasztban az individualizmusra épített, és az egyén helyzetét védte a közösséggel szemben. Húsz évvel később azonban, amikor gazdasági és politikai válságok rázták meg a hazai és a nemzetközi közéletet, ismét nagyobb súllyal esett latba a közösség szerepe. Erre tekintettel az Alaptörvény kialakításakor az alkotmányozó sokkal inkább érezte közel magához a társadalmi szolidaritás elvét, mint az individualizmusét.⁸

Az Alaptörvény egészének elemzése során az a kép rajzolódik ki, hogy a társadalmi igazságosság gondolatának erősítése révén inkább morális megközelítést alkalmaz a formál jogállami helyett, és ebbe az irányba mutat az Alaptörvény fogalomkészletének hangsúlyos elemei is: a kulturális és politikai nemzet közelítése, a kereszténység kulturális és vallási fogalmának használata, valamint a hagyomány, a történetiség tisztelete.⁹

⁷ SONNEVEND, PÁL et al.: *The Constitution as an Instrument of Everyday Party Politics*. In: BOGDANDY, Armin von – SONNEVEND, Pál (eds.): *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*. Hart Publishing, Oxford – Portland, 2015. 65. p.

⁸ Az „individualista túlzásokkal” való szembenállásra utalnak az Alaptörvény szövegezői is. Vö. ABLONCZY BÁLINT: *Az alkotmány nyomában*. Elektromédia, Budapest, 2011. 87. p.

⁹ lásd KUKORELLI i.m. 158. s. köv. pp.

A genetikailag meghatározott személyiségjegyek alapján okkal lehetett arra következtetni, hogy az Alaptörvény másképp érvényesül, mint elődje, egy új alkotmányos rend alapját fogja képezni.

A genetikailag meghatározott személyiségjegyek azonban még nem teszik ki az identitás egészét. Az Alaptörvény hatályba lépésekor a következő megállapítást tettük: „Szemléletet, filozófiát nem lehet hatalmi szóval előírni. Erre egy alkotmányozó sem képes. Kulcskérdés, hogy az Alaptörvény mögött érezhető filozófiának mekkora lesz a meggyőző ereje, változik-e ennek hatására a politikai közösség társadalomszemlélete”.¹⁰ Mindez átvezet a környezeti hatások vizsgálatára.

3. Környezeti hatások

Egy alkotmány soha nem légüres térben létezik. Elválaszthatatlan a társadalmi-politikai közösségtől, mellyel folyamatos interakcióban van: egyrészt meghatározza annak alapvető szabályait, másrészt pedig maga az alkotmány is formálódik a társadalmi és politikai változások hatására. Ezen túlmenően az alkotmány nem függetlenedhet a joggyakorlattól sem, hiszen az „alkotmány az, amiről az [alkotmány]bíró azt mondja, hogy az”.¹¹ Még ha nem is valljuk ilyen élesen *Hughes* megállapítását, el kell ismerni: minden jogszabály (ideértve ez esetben az alkotmányt is) jelentéstartalmát nem csupán a normaszöveg határozza meg, hanem a hozzá kapcsolódó értelmezés is. Jogszabályi rendelkezésenként eltérő, hogy milyen arányban befolyásolja a jelentéstartalmat a normaszöveg, és milyen arányban az értelmezés, de kijelenthető, hogy mindkettőre elengedhetetlenül szükség van a jogalkalmazáshoz.¹² Az értelmezés nélküli normaszöveg ugyanúgy nem alkalmas a társadalmi viszonyok rendezésére, mint a norma nélküli jogalkalmazás. Az értelmezésen keresztül tehát a joggyakorlat feltétlenül hatással van magának a jogi normának a formálódására.

A fentiekből levezethető az a következtetés, hogy az Alaptörvény szövegébe kódolt személyiségjegyek mellett hatással vannak az identitásra azok a környezeti hatások is, amelyek az Alaptörvényt a politika, illetve az alkotmánybíróvási joggyakorlat felől érik.

¹⁰ CSINK LÓRÁNT – FRÖHLICH JOHANNA: *Egy alkotmány margójára*. Gondolat, Budapest, 2012. 108. p.

¹¹ „We are under a Constitution, but the Constitution is what the judges say it is, and the judiciary is the safeguard of our liberty and of our property under the Constitution.” – HUGHES, Charles Evans. *Speech before the Chamber of Commerce, Elmira, New York (3 May 1907); published in Addresses and Papers of Charles Evans Hughes, Governor of New York, 1906–1908 (1908), 139. p.*

¹² A jogszabály és jelentésével összefüggésben lásd részletesen VARGA Zs. AMDRÁS: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség*. Pázmány Press, Budapest, 2012. 269. p.

3.1. A stabilitásról

Az Alaptörvényt érintő társadalmi-politikai hatások kapcsán vizsgálni kell, hogy az Alaptörvény – politikai értelemben – mennyire stabil. A stabilitás önmagában érték. A társadalmi berendezkedés gyakori vagy folyamatos változtatása, még ha rövidtávon célravezetőnek mutatkozik is, épp azt a kiszámíthatóságot és biztonságot veszélyezteti, amelyért az állam létrejött.¹³ Az alkotmányozás tehát a társadalom alapjainak kijelölését jelenti, azoknak az elvi jellegű szabályoknak a meghatározását, amelyeket a mindenkori kormányzat saját politikájának megfelelően tölthet ki tartalommal. Funkciójából eredően az alkotmánynak alkalmasnak kell lennie arra, hogy több, eltérő értékválasztású kormányzat célkitűzései is megvalósíthatóak legyenek. Ellenkező esetben a parlamenti választások célja tétje csupán a kormányzati irányvonal kiválasztása, hanem az alkotmányos keretek megtartása illetve lecserélése is. Ez azonban permanens alkotmányozást idézne elő; azt eredményezné, hogy a társadalom stabil viszonyítási pont nélkül marad.

A stabilitás mellett egy alkotmánynak kellően rugalmasnak kell lennie ahhoz, hogy változó korok, eszmék és értékrendek változó igényeit szintetizálja. Az alkotmányozás során az értékek szintetizálása, eltérő értékek megjelenítése tehát nem csupán gesztus a társadalmi, politikai kisebbség felé, még csak nem is a pluralizmus elvének a megjelenítéséhez szükséges, hanem az alkotmány stabilitásának, időtállóságának a záloga.

Az alkotmányok esetében a stabilitásnak két dimenziója van. Az egyik a társadalmi stabilitás; az, hogy az alkotmány elvi jelentőségű rendelkezéseivel, szabályaival a társadalom jelentős része egyetért. Nem érvényesül a gyakorlatban az az alkotmány, amely a valós társadalmi viszonyoktól elrugaszkodik, még abban az esetben sem, ha a változások ténylegesen előremutatóak. A másik elem a politikai stabilitás; ha az alkotmány több eltérő ideológiai oldal célkitűzéseinek megvalósítására is alkalmas, akkor azt több politikai oldal is elfogadja olyan „közös játékszabálynak” amely hatalma gyakorlásának alapja lehet. Ilyen esetben az egyes politikai erők az alkotmány fenntartásában és nem megváltoztatásában (lecserélésében) érdekeltek.

E szempontrendszer alapján, az Alaptörvényt érő politikai hatások nem kedvezőek. Az Alaptörvényt hatályának első húsz hónapja alatt ötször módosították, és ha az Alaptörvényhez kapcsolt Átmeneti rendelkezéseket is figyelembe vesszük, akkor megállapítható: az Országgyűlés hatszor nyilvánult meg alkotmányozó (alkotmánymódosító) hatalomként. Ezek az „utómunkálatok”

¹³ HOBBS, THOMAS: *Leviatán. Polis, Kolozsvár, 2001. 159-160. pp.*

¹⁴ SCHANDA i.m. 129. p.

nem a stabilitást sugallják.¹⁴ Ráadásul az alaptörvény-módosítások több esetben közvetlen beavatkozást jelentettek napi alkotmányossági ügyekbe, így tartalmukban sem az állandóságot képviselték.¹⁵

A politikai környezet hatásai nem kedvezőek abból a szempontból sem, hogy az Alaptörvény napi politikai viták tárgya – alkotmányi funkciójának az felelne meg, ha általánosan elfogadott kerete lenne a társadalom jogi szabályozásának.

3.2. A joggyakorlatról

A politikai hatás mellett az Alaptörvény másik közege a joggyakorlat. Hogyan érvényesül az Alaptörvény az alkotmánybíráskodásban? *A kérdésre adható leegyszerűsítő válasz az, hogy az Alkotmánybíróság – természetesen – átvette az Alaptörvény megújult normatartalmát, de nem (vagy csak kis mértékben) vette át annak új értékrendjét.* Ennek magyarázata az, hogy az Alkotmánybíróság a korábbi gyakorlatának átörökítése mellett foglalt állást, amelyet a korábbi Alkotmány és az Alaptörvény közötti tartalmi kontinuitásból vezetett le, vélelmet állítva fel a korábbi Alkotmány alapján meghozott határozatok továbbélése mellett. A 22/2012. (V. 11.) AB határozat kimondta, hogy „[a]z Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybíróági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybíróági döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan, vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya.

Másrészt az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybíróági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.” Olyan esetekben azonban, ahol a szöveg lényegesen megváltozott, eltért a korábbi gyakorlatától.¹⁶

¹⁵ Példaként hozható fel az Átmeneti rendelkezések „levédése” az első módosításban, a választási regisztráció a második módosításban, illetve több elem (különösen az alkotmánybíróági joggyakorlat továbbvitele) a negyedik módosításban.

¹⁶ Példa erre a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény részleges megsemmisítését kimondó 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, amely elismerte a szociális biztonságot érintő rendelkezések lényeges megváltozását.

A kontinuitás szempontjából érdekes fejleményt hozott az Alaptörvény negyedik módosítása. A módosítás következtében az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseinek 5. pontja rögzíti: „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybíróági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.” Az előterjesztés e pontjához fűzött részletes indokolás szerint az Alkotmánybíróság határozatainak hatályvesztése nem érinti az ezen határozatok által kiváltott joghatásokat. A szubjektív alkotmányozói szándék ellenére,¹⁷ a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat az alábbiakra mutatott rá: „Az Alaptörvény negyedik módosítása következtében – a Záró és vegyes rendelkezések 5. pontja alapján – az Alkotmánybíróságnak ezen összevetés eredményeképpen az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott határozataiban foglalt érvek felhasználását kellő részletességgel indokolni kell. A korábbi alkotmánybíróági döntésben megjelenő jogelvek figyelmen kívül hagyása ugyanakkor az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén is lehetségessé vált, a szabályozás változása a felvetett alkotmányjogi probléma újraértékelését hordozhatja. (...) Az Alkotmánybíróság – a fenti feltételek vizsgálata mellett – a hatályát veszített alkotmánybíróági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja, vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetők legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja”.

Az Alkotmánybíróság tehát az esetek többségében alkalmazta saját korábbi gyakorlatát, nem is csupán abban az esetben, ha az Alkotmány és az Alaptörvény rendelkezése egyezett, hanem akkor is, ha a régi és az új rendelkezés szövegszerűen eltért egymástól.¹⁸ Mindez pedig azt jelenti, hogy az Alaptörvény az alkotmánybíróági joggyakorlat hatására formálódik, egyes rendelkezéseinek jelentéstartalma alakul az értelmezés során.

¹⁷ Vö. ERDŐS CSABA: Az 1989-es Alkotmányon nyugvó alkotmánybíróági határozatok hatályon kívül helyezésének egyes aspektusai. In: GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA – OZENTE ZOLTÁN (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. NKE KTK, Budapest, 2014. 299. p.

¹⁸ Ennek részletes, konkrét ügyekkel alátámasztott igazolását lásd TÉGLÁSI András: Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. In: GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA – SZENTE ZOLTÁN (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. NKE KTK, Budapest, 2014. 322. s. köv. pp.

4. Következtetés

Az Alaptörvény megszületése óta eltelt négy év alapján megállapítható, hogy az Alaptörvény identitását több, egymástól eltérő személyiségjegy alakítja ki. A környezeti hatások által formált személyiségjegyek eltérnek a genetikailag hordozott, „öröklött” személyiségjegyeiktől. Az eltérő hatásokat nem kell eleve problematikusnak tekinteni. A jelenség viszont szükségessé teszi a párbeszédet az Alaptörvény személyiségjegyeit alakító intézmények között. Ennek a párbeszédnek a nyelve az alkotmányjog; ez az a közös nyelv, amit az Alaptörvény művelői egységesen beszélnek, és amelyen egymást is megértik, még akkor is, ha álláspontjuk különböző.

Van-e tehát most az Alaptörvénynek identitása? Van. Ez nem ugyanaz, mint ami négy évvel ezelőtt volt, de ez nem is probléma. Ha ugyanaz lenne, az azt jelentené, hogy az Alaptörvény nem reagál a környezeti hatásokra – holott a környezeti ingerekre adott válaszreakció az életnek a jele. Az Alaptörvény identitása folyamatosan változik, ez pedig a fejlődési készséget és képességet mutatja, amely tulajdonságokra minden alkotmánynak szüksége van.

BOD PÉTER ÁKOS

Esszé a gazdasági szuverenitásáról

A görög államcsőd elkerülése érdekében az adós állam kormánya és a hitelezői oldal között olyan megállapodás született 2015 júliusában, amelynek feltételei mélyen érintik a görög állam működését, a kormányzati döntéshozatalt, vagy amint rengeteg kommentátor kimondta: a görög szuverenitást. A gazdaságpolitikát érintő hitelfeltételek előírása azonban nem valami példa nélküli, rendkívüli ügy, hiszen a Nemzetközi Valutaalap (IMF) által sürgősségi helyzetben nyújtott készenléti hitelek is részletes, módszeresen számon kért gazdaságpolitikai kondíciók fejében nyújtják.¹ Ez esetben azonban, a rövid időn belül immár harmadik mentőcsomag keménysége, a megelőző politikai események (a korábbi hitelkondíciókról tartott népszavazás, annak kimenete), a hitelért folyamodó kormány nyilvános megszólalásainak hangneme és tartalma mind azt az állítást támasztják alá, hogy egy pénzügyi válságba csúszott ország hatóságai külső tényezők által diktált, kikényszerített lépésekre kényszerülnek. Ezt fejezi ki az a szóhasználat, amely szerint az adott helyzetben beszűkült az érintett ország gazdasági szuverenitása.²

A görög adósságválság esetében mégsem egyszerűen egy újabb államcsőd vagy annak elkerülése volt a tét. Jelzi az ügy fontosságát, hogy tucatnyi európai pénzügyminiszter és kormányfő heteken keresztül roppant intenzíven tárgyalt, egyeztetett, ülésezett a görög ügy megoldásán. Ha görög oldalról nemzeti függetlenségük, önrendelkezésük, szuverenitásuk sérelmeként élhetnék meg a hitelezői diktátumot, a hitelt és egyéb pénzügyi támogatást nyújtó Európai Unió tagállamaiban szintén felmerülhettek a nemzeti érdek és a nemzeti szuverenitás vonatkozásai olyan összefüggésben, hogy miért is kell(ene) a lett, szlovák vagy a német államnak az uniós tagság (illetve közelebbről az euró-övezeti tagság) ténye következtében anyagi támogatást nyújtania egy más tagországnak, ez esetben Görögországnak. Ha úgy tetszik: nemzeti érdekek feszültek nemzeti érdekeknek, kormányok és parlamentek voltak kénytelenek

¹ Formailag nem sérül a hitelért folyamodó állam gazdasági szuverenitása, mivel az IMF által elvárt hitelfeltételeket maga a hitelt igénylő fél terjeszti a hitelnyújtó döntéshozó testülete elé a két fél közötti szakmai majd döntéshozói szintű megbeszélések lezárásakor. Tartalmilag azonban mégis csak az a helyzet, hogy az IMF mint végső hitelező maga dönti el, hogy milyen gazdaságpolitikai döntések elfogadtatása (kikényszerítése) esetén látja biztosítotttnak a nyújtott hitel megtérülését.

² A konkrét adósság-ügy kialakulását és a 2015. júliusi hitelnyújtói feltételek kialakulásáig elvezető útról jó leírást ad FÓRIS GYÖRGY: A görög ügy sokkal többről szól. 2015. július 14. http://brux.blog.hu/2015/07/14/a_gorog_ugy_sokkal_tobbrol_szol (letöltve:2015.07.15.)

engedni tárgyalásos (alku-) keretekben külső nyomásnak, nemzetközi szervezet (Nemzetközi Valutaalap) illetve nemzetek feletti integrációs intézményrendszer (Európai Unió) égisze alatt.

Az alábbiakban azonban nem erről a gazdaságpolitikai, politológiai, nemzetközi jogi vonatkozásokban igen gazdag esetről lesz szó, hanem ennél kapcsán egy általánosabb kérdésről: a szuverenitás gazdasági vonatkozásai milyen okok és körülmények miatt kerültek be (ismét) a fontos kutatási, elméleti témák sorába Európában.

1. A szuverenitás iránti közgazdasági érdeklődés hullámai

A szuverenitás fogalma a jogi és politológiai szakirodalomból sosem tűnt el, de a közgazdasági viták és kutatások fókuszába csak időnkénti hullámokban került be. A gyarmatbirodalmak felbomlása és a nemzetállamok számának gyors növekedése, a második világháborút követően okkal irányította az elemzői figyelmet a nemzetközi jogi értelemben teljesen szuverén, de gazdasági erőt és így külső (és néha belső) érdekérvényesítést tekintve gyenge helyzetű államok problematikájára. Az amerikai gazdasági és stratégiai dominancia ténye miatt még az olyan középhatalomban is, mint amilyen Franciaország, vizsgálat tárgya lett a *nemzeti függetlenség és kölcsönös gazdasági függőség* – kölcsönvéve *Perroux* könyvének magyar címét.³

A következő hullámot a *globalizációs jelenségek* kifejlődése idézte elő: a globális nagyvállalatok szinte határtalannak mutakozó méretnövekedése és hatalmi gyarapodása következtében, mind inkább illúziónak kezdett látszani az önálló gazdaságpolitika folytatásának a lehetősége, sőt immár magának a nemzetgazdaságnak a fogalma is. Ebben a kontextusban, a szuverenitásnak valóban a közgazdasági vonatkozása vált kritikussá, amennyiben hatalmas anyagi, gazdasági erőt képviselő vállalatok kerülnek szembe nemzetállammal, pontosabban annak kormányával, hatóságaival: ilyenkor a formális szuverenitás nem forog veszélyben, de az állam érdekérvényesítő képessége elégtelennek bizonyulhat.⁴ Az aktív („támadó”) fél tehát a transznacionális nagyvállalat, amely a pontatlan köznyelvben *multi* néven szokott szerepelni; sokat idézett és nagy hatású művében viszont *Vernon* élesen fogalmaz, amikor az *amerikai* vállalatok nemzetközi terjeszkedéséről ír.⁵ Példájában az amerikai AT&T társaság tőkeereje,

³ PERROUX, FRANÇOIS: *Nemzeti függetlenség és kölcsönös gazdasági függőség*. KJK, Budapest, 1972. Első megjelenés: 1969, Paris.

⁴ SIMAI MIHÁLY: *A szuverenitás a XXI. század formálódó multilaterális rendszerében*. Magyar Tudomány, 103. 4. sz. 459-467.p.

⁵ VERNON, RAYMOND: *Sovereignty at Bay. The Multinational Spread of U.S. Enterprises*. Basic Books, New York, 1971.

nemzetközi forgalma testesíti meg azt a gazdasági hatalmat, amely mellett eltörpül egy kisebb vagy közepes méretű nemzetgazdaság bruttó hazai terméke. Nem új dolog ám ez: a XIX. század közepén a *Barings* Bankházat a kor hatodik nagyhatalmának nevezték, anyagi ereje és nemzetközi befolyása okán.⁶

A globalizáció és benne az amerikai vállalatok előretörése, mint a nemzeti szuverenitást fenyegető jelenség tartós *politikai* vitatéma az utóbbi évtizedekben, ám a főáramú közgazdasági gondolkodásban az 1980-as évektől a szuverenitás témája feledésbe ment. A gyors gazdasági növekedésnek, a világkereskedelem lendületes bővülésének és a nemzetközi együttműködési fórumok viszonylag hatékony működésének évtizedeiben, a meghatározó felfogás szerint helyénvaló, ha a nemzetállam üzleti, gazdasági vonatkozásokban visszavonul korábbi pozícióiból. Hullámvölgy követte tehát a hullámhegyet: a globális piacgazdaság uralkodóvá válásával, a gazdasági szuverenitás fogalma fokozatosan kikerült a közgazdaságtudományi diskurzus fő vonalából. A monetáris (pénzügyi) szuverenitás leginkább szűk értelemben, lényegében árfolyam-rendszerbeli, technikai kérdésként fordult elő, illetve egy még speciálisabb vonatkozásban, nevezetesen az államadósság finanszírozási zavaraira értelmezve (szuverén adósság, annak finanszírozása). Ha egyáltalán szóba került a kétezres évek elején a gazdasági szuverenitás, az leginkább mint a múlt évszázadaihoz kötődő csökevény, a zsákutcával fenyegető protekcionizmus ideológiája, vagy pedig tartalom nélküli illúzió szerepelt.

A témának ugyanakkor az *európai* kontextusban újabb aktualitást adott az integrációs folyamat az 1990-es évektől, amely mind államjogi, mind pedig gazdaságelméleti és gazdaságpolitikai vonatkozásokban izgalmas és tartalmi kérdések sorát vetette fel. „Európában egyetlen ország kormánya sem maradt meg szuverénnek, ahogyan azt a diplomaták és az alkotmányjogászok fél évszázada elgondolták” – kezdődik *Wallace* írása a megosztott szuverenitásról, amelyben a szokásos, noha pongyola szóhasználat szerint európai országon EU-tagországot ért.⁷

A volt tervgazdaságok átalakulását követően az addig fél-szuverén vagy nemzeti szuverenitás nélküli államok sora született a Kelet-Közép-Európai térségben; gazdasági vonatkozásban viszont egy addigra erősen integrált Európába kerültek vissza. Mivel az európai integráció a kezdet óta mindenekelőtt gazdasági integráció, az érintett államok (tagok és tagjelöltek) felől nézve a gazdasági szuverenitás ügye valóban ismét kulcsfontosságú kérdés lett, és éppen az integráció elmélyülésének folyamat-jellege miatt, a gazdasági szuverenitás ügyét ki sem lehet kerülni. Az érintett nemzetek és politikai osztályaik számára a sajátos európai szuverenitási állapothoz való viszonyulásban érvényesül egy

⁶ PHILIP ZIEGLER: *The Sixth Great Power: Barings 1762–1929*. London: Collins, 1988.

⁷ WALLACE, WILLIAM (1999): *The Sharing of Sovereignty*. *Political Studies*, XLVII, 3, 503–521.

bizonyos választóvonal, amelyet a kulturális tényezőkön, helyi politikai viszonyokon, történelmi előzmények különbségein túl az időfaktor határoz meg: évtizedek óta tudott a megosztott szuverenitáshoz hozzácsokni a társadalom, vagy „készen kapta” azt. A posztkommunistának nevezett térségben – eltérő mértékben – mindenhol gondot okozott, hogy mire visszanyerték (elnyerték) a nemzeti önrendelkezést, annak tartalma egészen másnak bizonyult, mint amilyen történelmi emlék vagy idealizált elgondolás élt az érintettekben; a magyar ügyről lásd Gombár Csabának és szerzőtársainak még az EU-csatlakozás előtt írt könyvét.⁸ Majd még gyorsabb fokozatba kapcsolt az európai integráció, részben a monetáris unióhoz elvezető projekt következtében. Amint alapos áttekintésében *Halmai Péter* bemutatja, az államok (kormányok) döntéshozatala már most is lényeges vonatkozásokban tesz eleget a közösségi kötelezettségeknek, és a jövőben a tagországok csak komoly kockázatok mellett kerülhetik el a szuverenitás-áthelyezés eddigénél magasabb fokát.⁹

A 2008-at követő pénzügyi válság azonban új irányt szabott, nemcsak a gazdasági folyamatoknak, hanem az állam gazdasági szerepéről vallott nézeteknek is. A világméretű pénzügyi krízisre a legtöbb érintett állam a korábbi gyakorlattól eltérő gazdaságpolitikai válaszok adott. A döntéshozatali gyakorlat bőséges adatot és tényt produkált a szuverenitás visszaszerzésére irányuló törekvéseknek vagy legalább is a korábbinál *hangsúlyosabb szuverenitás-gyakorlási kísérleteknek* a konstataálására. A gazdasági ügyekben mérvadó globális hetilap, a *The Economist* a 2008-as pénzügyi válságot követő fejlemények kapcsán egyenesen *Leviatán* visszatéréséről írt – utalásként a mindenható állam Thomas Hobbes-i fogalmára.¹⁰ Valóban, a gazdasági szabadelvűség hívei félelemmel (míg persze a „neoliberális uralom” ellenzői örömmel) fogadták azt, hogy a korábbinál nagyobb költségvetési és szabályozói aktivitást láthatunk olyan vezető nyugati országokban, amelyek a válságot megelőző évtizedekben a gazdasági élet autonómiájának elvét hirdették. Itt tartunk most. Jelen esszé ennek a mostani hullámnak a mozgatóival és várható lefutásával foglalkozik.

2. A szuverenitás tartalmi változásai

Az állami szuverenitás gazdasági vonatkozása, mint problematika, nyilván szorosán kötődik a globalizációs folyamathoz, annak alakulásához és társadalmi megítéléséhez. A piaczgazdasági rendszer a természetét, működési logikáját te-

⁸ GOMBÁR CSABA et al (szerk): *A szuverenitás káprázata*. Budapest, 1996.

⁹ HALMAI PÉTER: *Európai integráció és szuverenitás: A gazdasági kormányzás új dimenziói*. Magyar Tudomány, 2013/4: 411-421. p.

¹⁰ THE ECONOMIST: *The growth of the State: Leviathan stirs again*, 2010. <http://www.economist.com/node/15328727/print> (letöltve 2015.07.15.)

kintve *nemzetközi* jellegű. A nemzetállam szuverenitása viszont adott *területhez* kapcsolódik. Itt tehát inherens ellentmondás áll fenn. Ennek az ellentmondásnak adott új mozgásformákat és kereteket a globalizáció (mondializáció) korszakának kifejlődése, amely a szuverenitás régies, a késő-középkorhoz kötődő fogalmának újrafogalmazását tette szükségessé. Az államok gazdasági jogait és képességeit taglaló szakirodalmi hullámot, az akadémiai és politikai viták felizását különösen az indokolta, hogy a harmadik világban a gyarmatbirodalmak széthullottak, majd pedig a volt szovjet befolyási blokk felbomlott.

A nemzetközi jog szerint szuverén államok számának, a nemzeti határok hosszának a megnövekedése csak abban az esetben békíthető össze az áruk, szolgáltatások és termelési tényezők áramlását feltételező gazdasági logikával, ha a határ virtuális, de legalább jól átjárható, a jogi értelemben vett szuverén állam pedig nem él minden lehetséges eszközeivel, illetve másokéhoz hasonló eljárásrendet követ. Az anyagi és politikai értelemben vett *külső nyitottság elve* és a *nemzeti önrendelkezés doktrínája* között kell tehát megteremteni a kornak megfelelő mozgásformákat. Ezért vált ismét vizsgálati, kutatási témává a gazdasági szuverenitás ügye a közgazdaságtan és a gazdaságpolitika művelői körében: a politikai gyakorlat vetett fel új kérdéseket, mint e sorok írásakor azt például, hogy az Európai Unió (EU) valamely tagországának érdemes-e csatlakoznia a bankunióhoz, vagy sem. Sőt ennél nagyobb horderejű kérdést is produkált az élet: meglevő tagállam váljon-e ki az Európai Unióból (Egyesült Királyság) politikai döntések révén, vagy gazdasági események következtében (Görögország). A világ gazdaság szempontjából további nagyjelentőségű kereskedelmi tárgyalások zajlanak (TTIP - Transatlantic Trade and Investment Partnership) az Egyesült Államok és az EU között, valamint a TPP (Trans-Pacific Partnership) keretében az Egyesült Államok és főbb ázsiai és latin-amerikai partnerei között: ezek potenciálisan kihatnak az érintett államok külső szuverenitására.

3. Mi az új elem a mai szakmai vitákban?

E legutóbbi hullám értelmezéséhez az alábbiakban a téma három vonatkozását és ezekhez kapcsolódóan *három hipotézist* vizsgálunk. Az egyik vonatkozás a gazdasági folyamatok nemzetköziesedése, globalizálódása, immár egy súlyos következményekkel járó pénzügyi válsággal a hátunk mögött. Vajon a globalizációs folyamatokban bekövetkeztek-e olyan mélyreható változások, amelyek a modern piacgazdaság államának szuverenitás-felfogásáról, a néhány évtizeddel ezelőtt kialakult konszenzust kétségbe vonják? A megvizsgálandó hipotézis ezzel kapcsolatban az, hogy *a gazdasági folyamatok természetének változása miatt kerül más megvilágításba az államok külső szuverenitásának ügye*, vagy másképpen: a változások hatására kérdőjeleződik meg a mindeddig uralkodó

interdependencia-felfogás. Tudniillik, a világgazdaságba integrált fejlett, globális mércén meghatározónak számító piacgazdaságok, amelyek egyben liberális demokráciák (Egyesült Államok, EU, Japán, valamint az OECD legtöbb állama) továbbá az ilyen állam-típust célként tekintő „feltörekvő nemzetek” által dominált nemzetközi intézményrendszer (IMF/WB, WTO, ILO) résztvevői, a külső gazdasági nyitottság körülményei között, mindeddig interdependensként (egymással kölcsönös függésben lévőként) határozták meg magukat. A XX. század végén ez látszott a jövő kívánatos fejlődési irányzatának, annak a sokat hangoztatott felismerésnek az alapján, amely szerint a gazdasági jólét, a globális klímavédelem, a világméretű menekültügy, a szegénység és egy sor, hasonló, nagy horderejű társadalmi-gazdasági ügy előmozdítása csakis az egymástól való függés figyelembevételével lehetséges.

A kölcsönös függés tényének elfogadásával a pre-globalizációs korszakok szuverenitás-fogalma, okkal veszítette el relevanciáját a közgazdasági elmélet számára. És valóban, a nemzetgazdasági szuverenitás elérése vagy fenntartása, az utóbbi időig valóban ritkán merült fel közgazdasági problémaként, legfeljebb csak a megkésett fejlődésű országok esetében, vagy mintegy a múlt csökevényeként. Ám ma nem csak a volt gyarmatokon, a harmadik világban, hanem a gazdaságilag legfejlettebbnek számító térségekben is megjelent a gazdasági szuverenitás kívánatos terjedelmének, tartalmának a témaköre, amibe az is beletartozhat, hogy túl korlátossá vált a nemzetállam gazdasági önrendelkezési tartománya. Bőven találni politikai nyilatkozatot, akadémiai elemzést, publicisztikát annak illusztrálására, hogy egyfelől a globalizációs folyamat túlfutott az ésszerű kereteken, másrészt – az előzőre válaszként – az államok igyekeznek visszaszerezni a mozgásteret a globalizáció erőivel szemben. Logikus tehát, ha rápillantunk arra a nézetrendszerre (hívjuk itt első hipotézisnek), amely szint létrejött/jön a *világgazdasági szerkezetben*, a globalizáció (a nemzetközi gazdasági és pénzügyi nyitottság) menetében, amely indokolja a gazdasági szuverenitás gondolatának reneszánszát.

A másik – ezzel szorosan érintkező – vonatkozás nem annyira a gazdasági-pénzügyi folyamatok világa, hanem a *nemzetközi rend*. A második hipotézis ennek megfelelően az, hogy jelentős átalakulás ment végbe a világméretű gazdasági és pénzügyi folyamatoknak az intézményi keretében: *teret vesztenek a „moderált szuverenitás” koncepcióját képviselő államok*, a nemzetközi viszonyrendet mind erősebben alakítják a belső és külső szuverenitást illetően aktívabb (korábbi korszakok felfogását követő) országok.¹¹ A hipotézis elfogadása mel-

¹¹ A szuverenitás fogalmának moderálásáról lásd JAKAB ANDRÁS: A szuverenitás fogalmának megszelídítése. In: PAKSY MÁTÉ (szerk.): *Európai jog és jogfilozófia*, Szent István Társulás, Budapest, 2008. Valójában nem a fogalom megszelídítéséről, hanem az abszolút (fejedelmi) hatalomgyakorlás európai rendjének és normáinak megszelídüléséről van szó (már ha egyáltalán valaha ténylegesen létezett a korlátlan belső szuverenitás és a minden tartalmi vonatkozásban érintetlen külső szuverenitás).

lett, az a megfigyelés szól, hogy a liberális demokráciák mellé felnövő és a nemzetközi rend alakításában a korábbinál nagyobb szerepet követő államok (leginkább a BRICS országai), a külső-belső szuverenitás másfajta, a korábbi időszakokban megszokotthoz közelebb álló koncepciót és tényleges gyakorlatot követnek.

A harmadik vonatkozás pedig *a gazdaság és a politika viszonya*; egy fokkal konkrétabban a gazdasági szereplők és a nemzetállamok kormányai közötti erőviszonyok ügye. Az ehhez kapcsolt vizsgálandó hipotézis pedig az, hogy érdeemben megváltozott vagy változóban van a politikai szereplő (szuverén) és a gazdaság közötti korábbi viszony, amely a válság előtti globális világrendben azzal volt leírható, hogy az állam kevés közvetlen kontrollt gyakorol a természetét tekintve internacionálisan működő gazdasági élet felett, tiszteletben tartva annak relatív autonómiáját.

E három vonatkozás értelemszerűen kötődik egymáshoz, és egy sor egyéb jelenséghez. Emiatt a hipotézisek formális elfogadását vagy elvetését meg sem kíséreljük ehelyütt. Mégsem haszontalan exponálni azokat a felvetéseket, amelyek kimondva vagy implicit módon feltételezve, jelen vannak a címül választott fogalom értelmezéseiben.

4. Függés vagy függetlenség? Kölcsönös függés!

A gazdasági és pénzügyi nyitottság mai viszonyai között, a szuverén (uralkodó, állam) fennhatóságára és döntései kikényszeríthetőségére vonatkozó korábbi fogalmak és feltevések nagy része már elavult. Kétségtelenül avítnak hat az európai múlthoz, egyebek mellett a *Jean Bodin*-i klasszikus meghatározáshoz kötődő felfogás, mely szerint a szuverenitás az alattvalók, állampolgárok felett gyakorolt *abszolút és örökös uralom*, ismérvei pedig a törvényhozói hatalom, a hadüzenet és a békekötés joga, a tisztviselők kinevezési joga, a legfőbb bírói fórum, a kegyelmezés és a hódolat fogadása, a súlyok és mértékegységek megállapításának, az adóztatásnak és a pénzverésnek a joga.¹² Nyilvánvalóan idejét múltnak számít a Bodin-i ismérvek közül a súlyok és mértékegységek megállapításának ügye, hiszen a méterrendszer, majd a fizikai, műszaki, egészségügyi, és legújabban az információs tevékenységek nemzetközi szabványai nélkül ma már elképzelhetetlen az életünk.¹³ Bár továbbra is a szuveréné az adókivetési jog, ám a mai viszonyok, és főleg az európai realitások e vonatkozásban árnyalt képet mutatnak, mivel bizonyos állami bevételek (így a vámok) esetében az ál-

¹² JEAN BODIN: *Az államról*, i. könyv, viii., Budapest, Gondolat Kiadó, 1987.

¹³ Mindez akkor is igaz, ha a brit vagy az amerikai kivételekre gondolunk: a mérföld, a pint, a gallon használatára, vagy a Fahrenheit skálára, és az illető nemzetek múltjához kötődő egyéb sajátosságokra.

lamnak be kell tartania a vonatkozó nemzetközi szerződéseket és a Világkereskedelmi Szervezetben (WTO) elfoglalt tagsági viszonyból fakadó korlátokat. Adóztatni sem lehet teljesen szuverén módon, például különbséget téve hazai és külföldi tulajdonú vállalkozások között, mihelyt az illető ország a nemzeti külön elbánást tiltó szervezetbe lép be (OECD, EU, NAFTA). Kimondható tehát, hogy a *külső szuverenitás* tartalmi kérdéseit illetően, a mai nemzetközi jogi és politikai rendben, az államok számos korábbi attribútummal csak részlegesen rendelkeznek, jogaikkal csakis külső korlátok között élhetnek.

Ehelyütt is érdemes azt exponálni, hogy a közvélekedés és számos szerző szerint, a globalizációs folyamat megnyirbálja az állami szuverenitást (annak klasszikus értelmezése szerintit, ha egyáltalán meghatározható ilyen). Mások viszont – így e sorok szerzője is – azt képviselik, hogy ami a kisebb méretű, anyagi erejű, kiterjedtségű országokat illeti, azok önálló államkénti létezése egyenesen a globalizációs keretnek köszönhető, hiszen a nemzetközi nyitottságban való nagymértékű részvétel nélkül, egyszerűen túl kicsik lennének a vesztfáliai szuverenitás értelmében vett nemzetközi egyenjogúság megszerzéséhez.¹⁴

Fontossága miatt külön ki kell térnünk a *monetáris szuverenitásnak* a saját pénznem meglétét feltételező értelmezésére. Ha van valami, ami régi idők óta a legnyilvánvalóbban tanúsította az állam szuverenitását, az a pénzverés gyakorlata volt. 2015-re viszont az Európai Unió tizenkilenc tagállama lépett be a Gazdasági és Monetáris Unió harmadik szakaszába, megválva az önálló fizetőeszköztől, lemondva a külső szuverenitás ezen eszközéről és egyben szimbólumáról.

Ugyanakkor a kifejlett demokráciákban a *belső szuverenitás* is korlátossá vált az állam és a polgárai közötti viszonyokat determináló „társadalmi szerződések” révén, azok tartalmi változásai folytán. Amikor a politikai diskurzusban visszatérő szókapcsolatként használjuk a *liberális demokráciát*, a mögött pontosan az a felismerés áll, hogy az európai államrend nem csupán demokratikus (hiszen demokrácia többféle lehet, a „népi demokráciák” is annak vallották magukat, és bizonyos procedurális ismérveket is felmutathattak ahhoz), hanem liberális is, azaz az egyén szabadságjogait elismeri, az egyéni autonómiákat tiszteli. Mindez lényeges a gazdasági rendszer típusai felől nézve is, hiszen az ember állammal szembeni autonómiájának jog által védett köreibe tartozik a tulajdonhoz, vagyontképzéshez, vállalkozáshoz, munkavállaláshoz kapcsolódó szabadság.

A szuverenitás külső korlátjairól már eddig is láttunk példákat, és ezek az elmúlt évtizedekben a fejlett piacgazdaságokban, valamint az azokra követendő

¹⁴ BOD PÉTER ÁKOS: Létezik-e közgazdasági értelemben szuverenitás ma Európában? In: TAKÁCS PÉTER (szerk.): Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság. Gondolat Kiadó, MTA TK JTI – SZE DFK. 2015.

modellként tekintő piaci alapú országokban mind számosabbak lettek. Idővel a világ legtöbb államára jellemző *gazdasági nyitottság* valójában értelmezhetlenné tette a gazdasági szuverenitás fogalmának szó szerinti alkalmazását, hiszen a gazdaságokat piaci ügyletek tömkelege köti össze más gazdaságokkal, pontosabban az adott országban rezidens vállalatokat, háztartásokat és egyéb gazdasági szereplőket más országokban regisztrált gazdasági szereplőkkel. A gazdasági életnek mindennapi jellemzője a határokon átnyúló kapcsolat, legyen szó egyénekről vagy üzleti célú szervezetekről. Ennek a nyilvánvaló ténynek az alapján a gazdaságelmélet és a gyakorlati üzleti élet művelői általában *politikai szöfordulatnak, nem pedig közgazdasági terminusnak tekintik a gazdasági függetlenség fogalmát.*

A nemzetközi szervezetekben elfoglalt tagsági viszony és a mindennapos gazdasági nyitottság ténye azonban nem zárja ki azt, hogy a nyitottság *mértékét* és annak politikai, gazdaságpolitikai és gyakorlati *következményeit* közgazdasági elemzés tárgyává tegyük. A külkereskedelmi, nemzetközi pénzügyi kapcsolatok intenzitása, az adott ország gazdasági, pénzügyi nyitottságnak a mértéke ugyanis kihat a gazdaság működésére, és egyben az ország kormányának döntési terére is: azt szűkítheti, de bővítheti is.

Ha például, egy ország monetáris hatóságai *rögzített árfolyamrendszer* mellett döntenek, meghatározott arányban rögzítve a nemzeti fizetőeszköz értékét egy horgony-valutához, akkor ezzel az állam magát, valamint az ország területén tevékenykedő vállalatokat, személyeket mentesíti a horgonyvalutával szembeni árfolyamkockázattól, és ezzel javít a gazdaság működési feltételein. Ugyanakkor éppen e döntéssel együtt azt is el kell fogadnia, hogy az adott ország valutájának külső értéke (árfolyama) minden más fizetőeszközzel szemben olyan mértékben változik, ahogy a horgonyvaluta értéke alakul. Egyben azt is tudni lehet, hogy a kormányzat nem élhet a leértékelés eszközével. Továbbmenve: a rögzített árfolyamrendszert választó állam monetáris hatóságai nem alakíthatják szándékaik szerint a belső kamatlábak szintjét – és nem jogi vagy politikai korlátok, hanem *közgazdasági törvényszerűségek* miatt.¹⁵ Emiatt az árfolyamrögzítés, és különösen annak végletes formája, a közös valuta hasz-

¹⁵ A Nobel-díjas Robert Mundell munkásság nyomán lett ismertté a „lehetetlen hármasság”: egy országban nem lehet egyszerre rögzített árfolyam, nemzetközi szabad tőkeáramlás, és monetáris politikai (kamatszint-meghatározó) önállóság, mindig csak kettőt választhat meg szabadon az állam. Ha nem állít adminisztratív korlátokat a tőkeáramlás útjába, és rögzíti árfolyamát egy másik országhoz (amint azt Ausztria tette évtizedeken át az NSZK viszonylatában), akkor az egyik országon belül a kamatszintet a monetáris-politikai hatóságok nem alakíthatják saját elgondolásuk szerint. Ha viszont mindenáron önálló monetáris (értsd: kamatszint-meghatározó) politikát kívánnak folytatni, akkor vagy fel kell adni az árfolyam-rögzítést, vagy vissza kell állítani a devizakorlátozás rendjét: kettő cél elérhető, mindhárom nem. Ez esetben a monetáris önállóságot nem külső hatalom vagy jogi erő korlátozza, hanem a közgazdasági logika.

nálata, igen erős gyakorlati alkalmazkodást követel meg az érintett ország monetáris politikájában. Az alkalmazkodási kényszer nem ölt jogi formát, legfeljebb ha IMF-program keretében kényszerül nem-szeretem intézkedésekre egy kormány, inkább arról van szó, hogy logikai kapcsolatok, közgazdasági törvényszerűségek akadályozzák meg szabad döntéseiben.¹⁶ Ezekkel a közgazdasági korlátozó feltételekkel a politikai osztály és a nagyközönség nincs teljesen tisztában, és az ismerethiány gyakran vezet el távoli erők, képzelt szereplők okolásához.

5. Más lett (lesz) a globalizáció?

Ezzel eljutottunk az első hipotézis érvényességének témájához. Mekkora változást hozott a gazdasági szuverenitás karakterében, terjedelmében a 2008-as pénzügyi válság? Elmondható-e, hogy annak következtében megáll, netán visszafordul a globalizációs folyamat, amely – mint láttuk – alapvetően behatárolja a klasszikus szuverenitási ismérvek gyakorlati megvalósulásának esélyeit? Alátámasztható-e az a sejtés, mely szerint a globalizáció természete van változóban, vagy annak intenzitása gyengül?

Nos, néhány év a Nagy Recesszió bekövetkezése után, nyilván nem elég a verdikt kimondásához, a hipotézis egyértelmű elvetéséhez vagy megerősítéséhez, de bizonyos gazdasági trendek látszódnak. Ilyen az, hogy a világ külkereskedelmi folyamatai, amelyek az 1930-es évek válságéveinek és a háborús esztendőknak a kivételével, rendszeresen gyorsabban bővültek, mint a világ országainak egyesített nemzeti jövedelme (a GDP vagy a GNP alakulásán mérve), 2009-től más mintát követnek. A külkereskedelmi forgalom a recesszió során a legfejlettebb országokban, és az azokhoz gazdasági-pénzügyi kapcsolatok révén szorosan kötődő térségekben hirtelen leesett, majd a válság akut szakaszának gyors lezáródásával 2010 után visszakorrigált, rövid időn belül eljutva a válság előtti szintre. Hasonlóan gyors helyreállítási reakció, ám lassabb középtávú növekedési trend jellemzi a külföldi közvetlen tőkebefektetések (FDI) alakulását.¹⁷

Ám a korábbi gazdasági növekedési dinamika a múlté, és az is bebizonyosodott, hogy nem szükségszerűen egynél nagyobb a gazdasági növekedés külkereskedelmi együtthatója. Inkább az mondható el,¹⁸ hogy az 1980-as évek közepétől két évtizeden át rendkívüli volt a külkereskedelmi bővülés, három

¹⁶ BOD, 2015.

¹⁷ UNCTAD: *World Investment Report, 2014*. New York and Geneva, 2014

¹⁸ HOEKMAN, BERNARD: *The Global Trade Slowdown: A New Normal?* CERP Press. A VoxEU.org eBook. 2015 http://www.voxeu.org/sites/default/files/file/Global%20Trade%20Slowdown_nocover.pdf (letöltve 2015.07.15.)

fő okból: a kelet-közép-európai térség visszaintegrálódása a világgazdaságba, a Kínai Népköztársaság külpiaci nyitása, valamint a globális nagyvállalatok termelési-értékesítési értékláncának a meghosszabbodása kiszervezések révén. A 2000-es évek első évtizedének közepétől azonban a két térség átalakulása már új szakaszba lépett, az egykori gyors nyitás, mint átmeneti tényező, már nem hatott ugyanolyan mértékben, és több ok miatt a termékek előállításának korábban igen hosszú, számtalan ország termelőjét érintő értéklánca is ma gyakran rövidebb, mint korábban.

Mégsem kellene azt leszűrni, hogy magának a globalizációnak nevezett folyamata lenne visszafordulóban. A külkereskedelmi ütemcsökkenés vizsgálata egyaránt mutat ciklikus és strukturális tényezőket: a világméretű gazdasági ciklus újbóli nekilendülése helyreállíthatja a korábbi dinamika egy részét, míg viszont a szerkezeti átalakulás új pályákat jelöl ki.¹⁹ Az új jelenségek között valóban megjelennek olyanok (így a protekcionizmus újbóli feltűnése, a regionális gazdasági együttműködés megerősödése a korábbi fragmentált globális értéklánckok rovására), amelyek a külkereskedelmi volumen addigi bővülési ütemének fennmaradása ellen hatnak. Amint magyar kutatók kimutatták, a globalizációs folyamatot korábban hullámzó mozgás jellemezte, és a keleti gazdaságok (újra-)bekapcsolódása területi változásokkal járt a világméretű tőkeáramlásban, maga a pénzügyi globalizáció nem állt le, és nincsenek ilyenre utaló jelek.²⁰ Noha nem látszik elégséges ok annak kimondására, hogy a gazdasági és pénzügyi nyitottság viszonyaiban, minőségi változást prognosztizáljunk a belátható időtávra, a továbbiakban mind a regionális erőviszonyok átalakulása ügyével, mind a neo-protekciónizmussal foglalkoznunk kell, hogy értelmezni lehessen a gazdasági szuverenitáshoz való viszonyulás módosulásainak mozgatóit és jellemzőit.

6. Átalakulóban a világgazdasági rend?

Ha a globalizációs jelenségtömeget nem kezdte is ki a Nagy Recesszió, a fejlett nyugati gazdaságok globális pozícióját jelentősen gyengítette a visszaesés, amely az Egyesült Államokból, az EU-ból és Japánból álló, nagy triászt sokkal erősebben érintette – legalább is közvetlenül a 2008-as pénzügyi krízist követően – a világ többi részénél. Igen ám, de a triász részaránya az 1950-es évektől a 2000-es évek elejéig csaknem egyenletesen csökken, és a középtávú előrejelzések is a Nyugat részarányának további mérséklődését,

¹⁹ HOEKMAN, 2015

²⁰ KATONA, KLÁRA – LRVA, LÁSZLÓ – ÁCHLETT, ANDRÁS: *Stages of globalisation. Alternative Ways from Eastern Europe and the Far East.* Budapest, Kalligram, 2013

az ún. BRICS-országok, de főként Kína arányszámának emelkedését tartalmazzák.²¹

Kérdés persze az, hogy a globális gazdasági arányváltozás – és egyben: erőviszony-változás – nem hat-e ki mégis az előzőekben érintett problematikára: azaz a triásszal szemben megerősödő szereplők nem fordulnak-e szembe a globalizációval, vagy nem adnak-e annak olyan tartalmat, amely miatt hamarosan *új világrendről* kellene beszelnünk. Nos, a politikai értelemben vett Dél gazdasági-társadalmi folyamainak elemzése nem azt mutatja, hogy az erejüket és nemzetközi befolyásukat növelő szereplők elvetnék az áruk és tőkék, határon túli mozgásának szabadságára (és így egyben a nemzetgazdasági keret relatív háttérbe szorulására) épülő globális világrendet.²² A Kínai Népköztársaság gazdasági felemelkedéséből, az indai gazdasági növekedés gyorsulásából, és általában a nem-nyugati államok gazdasági térnyeréséből semmiképpen sem következik visszatérés a globalizáció előtti világ viszonyaihoz.

Viszont magának a globális rendnek a szabályaiban, intézményeiben valóban várhatók folyamatos elmozdulások. Amikor a fejlett világ államai a külső szuverenitásuk körébe sorolható jogköreikből olyan sokat áthelyeztek nemzetközi szervezetekhez (ENSZ, WTO, IMF, Világbank, BIS), akkor azt annak tudatában tették, hogy általános civilizációs értékeik (és nemzeti érdekeik) érvényesülni fognak. A nem-nyugati országok súlyaránya azonban növekvőben van ezen politika-formáló és szabályalkotó szervezetekben. Az is jelzi a korszakos változást, hogy a vezető nyugati hatalmak alkotta G6, G7 helyébe (vagy legalább is mellé) lépett a G20. Abban pedig a nyugati típusú demokráciáktól nagyon eltérő társadalmi rendű és értékrendű országok is találhatók Oroszországtól, a kommunista Kínán át Dél-Afrikáig. Ezeknek az államról, szuverenitástól vallott felfogása, tényleges kormányzati gyakorlata sokban különbözik a nyugati normáktól.

Mindezt kimondva azonban arra is utalni kell, hogy a politikai értelemben vett *Dél* globális gazdasági súlynövekedéséből nem szabad azonnali és drasztikus stratégiai változásokra következtetni. A publicisták hajlamosak a változások dramatizálására, amint azt látni lehetett annak idején a *japán gazdasági*

²¹ INTERNATIONAL MONETARY FUND: *World Economic Outlook*, 2013. Washington DC., 2013. Az újabb előrejelzések némileg más képet mutatnak: a korábban igen gyorsan fejlődő BRICS-csoport országaiban felszaporodtak a belső szerkezeti bajok. Az IMF 2015 júliusi felülvizsgált előrejelzése már a címében jelzi, hogy a fejlett országokban gyorsul, a fejlődő és „felemelkedő” országcsoportban a korábbihoz képest némileg lassul a növekedés (IMF, 2015). Sőt 2015-ben Brazíliára, Oroszországra recesszió vár. Ettől függetlenül sok vélemény szerint a fejlett világban a kialakult magas jövedelmi szinten való tartós stagnálás a legvalószínűbb scenárió, amiből a politikai értelemben vett Nyugat globális gazdasági részarányának további lassú mérséklődése vetíthető előre, noha talán a korábbinál lassabb folyamat részeként.

²² DARGIN, JUSTIN (ed): *The Rise of the Global South. Philosophical, Geopolitical and Economic Trends of the 21st Century*. World Scientific Publishing Co. 2013.

csoda korszakának csúcán: a növekedési trendet a további évtizedekre kivetítve, 1990 után, az Egyesült Államokra nézve valóban meghökkentő távlatok adódtak – majd Japán nagy korszaka lezárult, és két évtizede szekuláris stagnálásának megértése okoz fejtörést az elemzőknek. De hozható közelebbi példa: Németországot a gazdasági szaklapok Európának, az euró-övezet beteg emberének nevezték csupán egy évtizede.²³ Hiba lenne tehát kizárni a korábbi növekedési trendek megváltozását, mindkét irányban.

Továbbá azt is érdemes belátni, hogy néhány említett esetben (Kína, Oroszország, India), a korábbi globális részesedés helyreállítása vagy megközelítése olvasható csak ki a gazdasági adatokból. A hosszú távú termelési statisztikák azt mutatják, hogy Kína, a mai növekedési trendjének folytatása esetén (amelynek egyre kisebb az esélye) a belátható időben csupán a 19. század eleji pozícióit foglalja el – amely mellett világméretű érdekérvényesítési képességei szerények, különösen Nagy-Britanniával, majd később az Egyesült Államokkal egybevetve. Ez is arra figyelmeztet, hogy a nemzeti jövedelmi mutatók és a globális rendben elfoglalt *stratégiai pozíció* között nem áll fenn egyszerű megfelelés.

Végül az is látható, hogy egy ország vagy térség gazdasági súlyarány-növekedése csak nagy késleltetéssel és sokfajta áttétellel érvényesül a nemzetközi normákat meghatározó szervezetekben, amint ezt a Nemzetközi Valutaalap kvótáinak újraelosztása körüli elhúzódó viták, alkudozások alakulása jelzi.²⁴ Következésképpen kimondható, hogy kevés esélye látszik annak, hogy a témánk szempontjából kritikus fontosságúnak számító nemzetközi szervezetekben, ország-csoportokban gyors és egyértelmű átrendeződés menjen végbe a belátható időhorizonton.

7. Új államfelfogás, új szuverenitás-definíció?

Marad végül a harmadik hipotézis. Vajon a pénzügyi válság valóban visszahozza a Leviatánt? Nos, az állami szerepfelfogás kérdéskörét kétségtelenül új megvilágításba helyezték a 2007 utáni fejlemények. A kormányzati válságkezelés eszközei között megszorodtak az ún. *nem konvencionális gazdaságpolitikai megoldások*: további gazdasági liberalizálás helyett újraszabályozás, privatizáció helyett államosítás.

²³ *The sick man of the euro. The biggest economy in the euro area, Germany's, is in a bad way. The Economist*, 3rd 1999.

²⁴ A 2015 júliusi állapotok szerint az IMF-ben a szavazati erőt képviselő kvóta-arányokra néhány példa: Belgium 1,9%, Kanada 2,7 %, Kína 4,0%, Franciaország 4,5 %, India 2,4 %, Japán 6,6 %, Egyesült Államok 17,7 %. INTERNATIONAL MONETARY FUND : *Slower Growth in Emerging Markets, a Gradual Pickup in Advanced Economies. World Economic Outlook Update. Washington DC. July 2015.* <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/update/02/pdf/0715.pdf> (letöltve: 2015.07.15.)

Jól látható, hogy komoly gazdasági válság időjén, a nemzetállam (pontosabban az annak nevében fellépő politikai vezetés) aktivizálja magát. Ilyenkor akár vissza is vehet olyan hatásköröket, amelyeket korábban az üzleti élet önszabályozó testületeinek vagy nemzetközi fórumoknak engedett át, a korszak uralkodó felfogását követve. A jövő szempontjából azonban kevésbé az a lényeges, hogy a válságos években milyen területekre lép be (újra) az állam, mint az, hogy végleges szándékkal vagy ideiglenesen teszi. Az alapos áttekintés megmutatja, hogy a nyugati országokban végrehajtott államosítás, amely, *par excellence* szembe megy a válságig uralkodó politikai, gazdaságpolitikai felfogással, nem támaszkodik etatista ideológiára: a gyakorlati döntéshozatalra leginkább az *átmeneti* állami reaktiválódás jellemző.²⁵

A válság során, a gazdaságpolitikai elméletben meggyengül (egy időre) az addigi intellektuális és akadémiai fősodor. A nemzetközi normák és az elfogadott gyakorlatok (best practices) átrendeződnek, részben annak hatására is, hogy a meghatározó (nyugati) hatalmak világgazdasági részaránya a korábban tárgyalt okok miatt és módon lecsökkent, és bizonyos fokig a világpolitikai súlyuk is mérséklődött. De témánk felől nézve a globális erőviszonyok kúszó módosulásánál lényegesebb mindaz, ami a meghatározó országokon belül végbement. A pénzügyi válság okai között ugyan kimutatható egy sor kormányzati hiba, mégis a politikai osztály gyorsan mozdult, és alapvetően a gazdaság szereplőit, főként a nagyközönség által amúgy sem kedvelt bankokat okolta a krízis kitöréséért. Gyakran a bankok részvényeseire (és néha a nagyobb betétek és letétek tulajdonosaira) komoly terheket róttak ki. Általában véve erősödött az államok szabályozó aktivitása is, félretéve azt a korábbi elvet, mely szerint az érintettek önszabályozása a társadalmilag leghatékonyabb megoldás.

Az *állami szerepfelfogás* vonatkozásban valóban nagyon más a helyzet, mint a válság előtti időszakban, amikor az üzletről szóló közbeszédben szinte tabunak számított a bankokkal és általában a nagyvállalatokkal szemben kemény állami fellépés. A neoliberális doktrína, valamint a hagyományos marxista társadalomkép szerint erőtlén a nemzetállam az üzleti körökkel („nagyitőkével”) szemben; az előbbiben ez érdemként, az utóbbi ideológiájában ugyanez vádként szerepel. Ugyanakkor a tényleges folyamatok elemzése ettől eltérő valóságot tár elénk. Érdemes csupán felidézni a korábban példálózóan megemlített nagyhatalmú magáncégek sorsát: mi is lett az AT&T-vel és a Barings Bankkal? Az első ugyan megvan, de drasztikus hatósági beavatkozást szenvedett el, amelynek következtében piaci ereje ma nem mérhető a fénykorában elérthez, az utóbbi pedig döntően belső hibákból (és bizonyos szabályozói elégtelenség

²⁵ VOSZKA ÉVA: *Államosítás, privatizáció és gazdaságpolitika: a főirány szétföredezése. Közgazdasági Szemle (megjelenés alatt). 2015*

következtében) kihullott a piacról. A piacgazdasági rendszerben a magánvállalat (családi vagy társas) tehet szert hatalmas anyagi erőre, de mégis véges életű, sokféle kockázatnak kitett intézmény. Az államok sorsa is sokféleképpen alakult a mögöttünk hagyott évszázad során a világ számos részén, mégis elmondható, hogy az üzleti vállalkozásokétól eltérő, azokénál masszívabb dimenziói vannak a létezésének.²⁶

Ha tehát a *gazdasági szuverenitás* fogalmát az előfordulás többségét követve, az állam (hatóságok, kormány) külső és belső mozgásteréként értelmezzük, akkor azt látjuk, hogy a krízist követően az országok többségében növekedés figyelhető meg. Ám ez leginkább annak tudható be, hogy a fogalom használói a gazdasági szereplőkkel (hazai és külföldi cégekkel, a tőkepiaccal) valamint a nemzetközi pénzügyi szervezetekkel szemben definiálják az állam gazdasági mozgásterét, és ebben az értelemben valóban fennállhat az állam megerősödése. Ami azzal egyenértékű, hogy a válságos években a gazdaság nagyhatalmúnak érzett magánszereplői sokat vesztek a hatalmukból, társadalmi reputációjukból – részben a nemzetállam javára. Ugyancsak az integrációs szervezetek iránti bizalom, elismertség visszaesése az, ami Európában a tagállamok felértékelődésének kétségtelen folyamatait magyarázzák.

8. Következtetések

A világgazdaság meghatározó térségeinek nagy folyamatait áttekintve, kirajzolódik néhány olyan intézményi-gondolati-politikai irányzat, amely indokoltá teszi az állami szuverenitás fogalma és tartalma iránti újabb érdeklődést, immár a gazdaságilag fejlett térségekben is.

A szuverenitás ügyének reneszánszát Európában elkerülhetetlen módon előhívta az a tény, hogy az *országhatárok* Európa keleti felében jelentősen megváltoztak 1990 után: szuverén államok jöttek létre, vagy nyerték vissza függet-

²⁶ Nem perdöntő vonatkozás, de érdemes megjegyezni, hogy a nagyvállalatok forgalmának egy-egy kisebb méretű állam bruttó hazai termékéhez való viszonyítása, és e két szám alapján a valamely transznacionális cég „nagyobb hatalmának” sugallása, ami a publicisztikában gyakran előfordul, roppant félrevezető. A vállalati mérlegfőösszeg közvetlenül nem vethető össze egy ország nemzeti számlái alapján kimutatott GDP-vel, mely hozzáadott érték mutató. Ezért a szakmai kiadványok, mint az UNCTAD dokumentumai, a vállalati hozzáadott értéket viszonyítják illusztrációs céllal az államok GDP-jéhez. Ilyen alapon kerül egymás mellé, mondjuk Magyarország és a General Motors. Egyébként is az államháztartás konszolidált mérlege lenne kézenfekvőbb az állam versus nagyvállalat szembeállításához. Másfelől, a valóban nagyméretű transznacionális cégek (mint a GE, Coca Cola vagy Microsoft) sok állam területén, sokféle jogi, szabályozási rendszerben tevékenykednek, törekedve költségeik leszorítására és bevételeik növelésére: a csoportszinten kimutatott éves profit valóban lehet igen nagy egy kisebb méretű állam GDP-jéhez képest, de egy-egy országban az illető nagyvállalat mégis csupán egy a sok vállalat között.

lenségüket. Mindezt olyan korszakban következett be, amelyet az önkéntes integrálódás évtizedei előztek meg a földrész többi országában. Az új tagok 2004-es és azt követő belépéséig, az európai integrációs folyamat nagymértékben átformálta a szuverenitás jogi-politikai gyakorlatát és fogalmát, ám ezt az új tagok társadalma, politikai osztálya láthatóan nem könnyen értette meg, nehezen internalizálta.²⁷

A közös európai pénz 1999-es bevezetése pedig különösen kiélezte a mérsékelt szuverenitás-megosztás és a még sokkal mélyebb integráció hívei közötti ellentéteket, mivel a *valutaövezet* hatékony működtetéséhez kétségtelenül szorosabb költségvetési együttműködés kellene a tagállamok között. Az önálló monetáris politikához való ragaszkodás viszont, az arctalan tőkepiacnak teszi kiszolgáltatottá a nemzetgazdaságokat (és főleg a kis és közepes méretű és fejlettségű országokat, azaz a többséget) – csak éppen a függés nem annyira kézenfekvő és nyilvánvaló, mint az integrációs keretben.

További fontos trend, a korábban a harmadik világba tartozó országok világgazdasági térnyerése. Ezek az államok – előéletük, belső viszonyaik, érdekeik alapján teljesen érthetően – más külső és belső szuverenitás-felfogást követnek. Mivel részarányuk, befolyásuk növekszik a nemzetközi szervezetekben, így a nem-nyugati, azaz kevésbé „megszelídített” szuverenitás-változatot viszik be idővel azok gyakorlatába (egyelőre az IMF vagy a WTO gyakorlatában mindez egyértelműen még nem mutatható ki). A világgazdaságban az *üzleti gyakorlatot* – itt nem tárgyalt módon – formálja a nem-nyugati jellegű rezsimek állami vállalatainak, szuverén alapjainak és a politikai hatalomhoz közel álló, félig-független magánvállalatok növekvő jelenléte. Ezek révén a *nemzeti protekcio-*

²⁷ Jelen esszének nem kiemelt tárgya a magyar helyzet. Ám megemlítendő, hogy a 2010 utáni magyar politikai irányvonal különösen markáns példa arra, hogy a visszanyert nemzeti szuverenitással élni kívánó politikai vezetés milyen erős verbális és gyakran tartalmi konfliktusba keveredhet az országot új tagállamként befogadó közösség addig kialakult érték- és intézményi rendjével. A legtöbb vonatkozásban nem áll egyedül a magyar vezetés. A „pénzügyi szabadságharc” meghirdetése, vagy az uniós szabályalkotó gyakorlat verbális kritizálása, minősítése lehet (sikeres vagy kétséges) eszköze is a kormány által értelmezett nemzeti érdek érvényesítésének, de esetünkben a magyar vezető körök sajátos államfelfogását és világképét tükrözik. A sokat vitatott, nemzetközi fórumokat is megjárt ügyek helyett, álljon itt egy olyan miniszteri nyilatkozat, amely alapjaiban mond ellen a Római Szerződésben lefektetett, és azóta továbbvitt európai integrációs elveknek a versenyszabadság védelme, illetve a vállalati tulajdonos nemzetisége szerinti megkülönböztetése ügyében. A Kormányinfo 15. hét keretében tett nyilatkozata szerint a magyar kormány célja az, hogy „az eddig külföldiek kezében levő jogokat a magyar társadalom számára visszaszerezzünk, és azt (sic) lehetőség szerint szét is osszunk” – utalva a munkahelyi étkeztetésben korábban részt vevő francia cégek kizorítására, illetve az Európai Bizottság által vizsgált ágazati külön adók közül, a dohányipar és a belkereskedelem nagyvállalataira kivetett adókra”. Kormánytisztviselőktől bőven lehet idézni, amint a különadókat a „multikra” kivetett teherként aposztrofálják. <http://www.kormany.hu/hu/miniszerelnokseg/video/kormanyinfo-17-buncselekmey-lehet-a-hatarsertes> (letöltés: 2015.07.01.)

nizmus új eszközei jelennek meg, ami kiválthatja a szabad piaci elvekre épülő (gyakorlatában persze kompromisszumos) nemzetközi kereskedelmi játékszabályok folyamatos átalakulását. A hátrányosan érintett felek között pedig felgyorsíthatja a regionális együttműködést, térségi vagy értékrendi integrálódás tendenciáit, a részt vevő államok szuverenitásának további megosztása, közös gyakorlása révén.

A nagyvállalatok és bankok („big business”) reputáció-vesztése következtében a nagy pénzügyi krízis nyomán általában jelentősen aktivizálták szabályozó tevékenységeiket az államok. A gazdasági élet újrapolitizálódásának utóéletét nehéz előre látni. A válság elmúltával néhány helyen visszaáll a *status quo ante*, bár a krízis tapasztalatai beépülnek a kormányzati gyakorlatba, jogrendbe. Máshol tartósabbnak mutatkozik a kormányzati aktivizálódás, főleg annak hatására, hogy a gazdasági növekedési ütem immár tartósnak mutakozó lassulásával kiéleződnek a társadalmon belüli elosztási konfliktusok, a demográfiai folyamatok miatt amúgy is fenntarthatatlan jóléti rendszerek *folyamatos válságkezelést* tesznek szükségessé.

Ugyanakkor nem mutatkozott a Nagy Recesszió nyomán olyan ideológiai rendszer a fejlett világ meghatározó országában, amely a modern kapitalizmus helyében lépne. Így lassan, inkrementális változások révén formálódik az *új rend* („New Normal”), amely beépíti a válság utáni realitásokat, és a globális hatások következményeit a fennálló intézményi-politikai rendbe. Ennek a konszolidációs folyamatnak a következtében okkal került vissza a gazdaságelméleti diskurzusba az állami hatalomgyakorlás szükséges, kívánatos terjedelme, módzata, egyszóval a gazdasági szuverenitás ügye.

KUKORELLI ISTVÁN

*Adalékok az alkotmányos rendszerváltozásban közreműködő,
1985/90-es Országgyűlés történetéhez*

Az utolsó „rendi” országgyűlés története összekapcsolódott az alkotmányos rendszerváltozással. Az országgyűlés, amely 1985. június 28-án tartotta alakuló ülését, és 1989. december 21-én – 1990. március 16-ai hatállyal – kimondta feloszlását, történetének második felében közreműködött a pártállam lebontásában és a jogállam felépítésében. A parlamenti ciklus első évei még határozottan a „zártállami” országgyűlés működésére emlékeztetnek, a változás talán a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény elfogadásával indult el.

Az utolsó „rendi” országgyűlés kettős értelemben is alkotmányozó hatalomnak nevezhető: egyrészt megalkotta a Nemzeti Kerekasztal előtti, úgynevezett prealkotmány módosító törvényeket (1987. évi X. törvény, 1989. évi I. törvény, 1989. évi VIII. törvény), másrészt jóváhagyta kisebb nagyobb módosításokkal a NEKA megállapodásain nyugvó törvényszövegeket (mindenekelőtt az 1989. évi XXXI. törvényt).

Miért vált alkalmassá, miért fogadták el alkotmányozó hatalomként éppen ezt az országgyűlést? Miért nem oszlatta fel önmagát korábban, vagy kergették szét a változó időben? Többek között, ezekre a kérdésekre keresem a válaszokat.

1. Az 1985-ös országgyűlési választások főbb tapasztalatai

Az első magyarázat az 1985-ös országgyűlési választások eredménye lehet. Mélyebben megvizsgálva az 1985. június 8-ai általános és 22-ei pótválasztások társadalmi összefüggéseit, látható, hogy személyi összetételében egy potenciálisan reformkapacitásokkal rendelkező képviselőlet jött létre. Ez a megváltozott összetétel nagyrészt az ébredő-józanodó és aktivizálódó társadalomnak, másrészt a posztkádári korszak felemás „demokratizálási” szándékainak a következménye.

Az egypártrendszerre épülő szocialista politikai rendszerekben a hivatalos ideológia azt hirdette, hogy a hatalmat a társadalommal egyetértésben kell gyakorolni. Ezt az igényt többnyire úgy oldották meg a szocialista választási törvények, hogy vagy a népfront típusú szervezeteknek adták meg a jelölés jogát és/vagy közvetlen demokratikus fórumokon mutatták be a jelölteket.

Szembeötlően széles volt a jelölés társadalmi alapja a magyar választási törvényekben. 1970 óta a jelölés jogát – formális jogi értelemben – az állampolgárok jelölőgyűlései gyakorolták. A jelölőgyűléseken a szavazás nyílt volt, a jelöltséghez egyharmados többség kellett, mindenki mindenkire szavazhatott.

Más kérdés, hogy a politikai intézményrendszer szinte minden ponton kézben tartotta a többnyire a munkahelyi elven szervezett jelölőgyűléseket. Ennek következtében a jelölőgyűlések formális, fejbőlíntó szerepet játszottak.

1. táblázat: A képviselőjelölés adatai

Év ¹	A jelölőgyűlések száma	A jelöltek száma	Spontán jelölés	Ebből jelölt
1971	556	401	–	–
1975	872	386	22	1
1980	657	367	9	1
1985	846	873	280	78

A táblázatból látható, hogy 1985 előtt lényegében alig volt spontán jelölés a jelölőgyűléseken.

1983-ban az MSZMP KB „radikális” lépésre szánta el magát, határozatot hozott a választási rendszer reformjáról.² A politikai szándékot a jog nyelvére lefordító, 1983. évi III-as törvény egyik legjelentősebb újdonsága volt, hogy kötelezővé tette a kettős jelölést, minden választókerületben. 1971-től a választókerületek és a képviselők száma 352 volt. Másik lényeges novuma, hogy az országos lajstrom létrehozásával (35 képviselői hely) intézményesíteni próbálta – kvázi második kamaraként – az érdekképviselési elvet, feloldva ezzel a helyi és a központi káder elképzelések közötti konfliktusokat.³

A képviselők kötelező kettős jelölése természetesen 1985-ben is, az egy pártrendszeren belül történt, a pártállamra jellemző statisztikai szemlélet szerint (azonos paraméterű jelölteket kellett találni: nőt nővel, fizikait fizikaival, párton kívülit párton kívülivel illet versenyeztetni). Fontos megjegyezni, hogy az 1985-ös választási reform jelentős decentralizációt engedett, a képviselőjelöltek konkrét kiválasztásában a választókerületek székhelye szerint illetékes pártszervek és a megyei pártbizottságok meghatározó szerepet játszottak.⁴

A politikai intézményrendszer 1985-ben a jelölőgyűlésekre 714 jelöltet állított, végrehajtva a kettős jelölés jogi kötelmét a 352 választókerületben. A

¹ A táblázat az Országos Választási Elnökség elnökének országgyűlési beszámolója alapján készült, kiegészítve az újságokban megjelent adatokkal. Országgyűlési Napló (a továbbiakban: ON) 1985. június 28. 5-8. o.

² Lásd az MSZMP KB 1983. július 6-ai határozata a választási rendszer újraszabályozásáról. A határozatot közzölték a július 9-i napilapok

³ DEZSŐ MÁRTA: A magyar választási rendszer 1983. évi reformja. Jogtudományi Közlemény 1984. 4. 177-182. o.

⁴ KUKORELLI ISTVÁN: A politikai intézményrendszer szerepe a képviselőjelöltek előzetes kiválasztásában az 1985-ös választásokon. Állam és igazgatás 1988. 4. 300-307.p.

népfront által ajánlott 714 személy közül mindösszesen 19 nem kapta meg a jelölőgyűléseken résztvevők egyharmadának a szavazatát.⁵ Az általános állampolgári magatartás az volt a jelölőgyűléseken, hogy nem bántották a hivatalos jelölteket, hanem mellettük állítottak, úgynevezett spontán jelölteket (2.táblázat)⁶.

2. táblázat: 1985.évi választási jelölések

Választó- kerületek száma	Ebből spontán jelölés volt	A spontán felvetések teljes száma	Az elfogadott jelöltek száma	Szavaztak rőla, de nem lett jelölt	Ebből vissza- lépett	A szavazás előtt nem vállalta vagy nem volt jelen és nem szavaztak rőla
352	165	280	78	114	50	88

A táblázat adatai igazolják, hogy 1985-ben nagyságrendileg is jelentősnek mondható a jelölőgyűlési aktivitás. Jól látható, hogy a választókerületek közel felében volt spontán fölvetés, s bár a pártfegyelem szakadozni látszott, még élt a félelem. Mindezek ellenére a 280 név szerinti fölvetés közül 78 vált hivatalos jelöltté és közülük 41 fő később mandátumot szerzett.

A parlament összetételében több jelentős változás következett be. Ezek közül hármat külön kiemelnék. Az első figyelemre méltó változás a nagy fluktuáció, a régi-új képviselők aránya. A táblázatból látható, hogy 1963 óta nagyjában egészében egyharmad-kétharmad az arány a régiek javára.

3. táblázat: 1985.évi választások összehasonlítása

Az alakuló ülés időpontja ⁷	Az igazolt képviselek száma	Az új képviselek száma	%
1949. június 8.	402	213	53
1953. július 3.	298	166	56
1958. november 26.	338	157	46
1963. március 21.	340	116	34

⁵ Az 1985. évi országgyűlési választások politikai tapasztalatai (Szerk: SZOBOSZLAI GYÖRGY). MSZMP KB Társadalomtudományi Intézete. Budapest, 1988. „Belső használatra”.

⁶ A táblázatot a 846 jelölőgyűlési jegyzőkönyv alapján készítettem, figyelembe véve az 5. lábjegyzetben hivatkozott belső kiadvány megyékre szóló kutatásainak megállapításait. Lásd KUKORELLI ISTVÁN: Így választottunk... Politikatudományi füzetek 9. ELTE ÁJK Politikatudományi Tanszékcsoport Budapest, 1988. 50. p.

⁷ A táblázat készítésekor az új képviselők számát nem csak a korábbi ciklushoz viszonyítottam, hanem objektíve, aki még sohasem volt képviselő 1949 óta. KUKORELLI, 1988, 81. p..

1967. április 14.	349	163	47
1971. május 12.	352	118	34
1975. július 4.	352	131	37
1980. június 27.	352	124	35
1985. június 28.	386	244	63

Megállapítható az is, hogy 1949 óta az 1985-ös választások produkálták a legnagyobb változást (63 %) a parlament összetételében. Ez még akkor is nagy szám, ha a „Noé bárkájának” elkeresztelt országos lista jelentősen lerontotta az arányt (a 35 mandátumból 10 új képviselő jelezhető). Az új képviselők nagy száma részben a kötelező kettős jelölés adta választási lehetőségből, részben a spontán jelölésekből következett.

A második lényeges változási irány az összetételben, hogy jelentős generációváltás történt a parlamentben. Az alábbi grafikon jól mutatja a generációs elmozdulást (1. ábra). A grafikon azt is jól mutatja, hogy a korábbi parlamentekben 1956 és 1980 között kitapintható volt egy stabil „kádári” mag, akikhez képest történt a mindenkori változás, az „egyharmados” cserélődés. Megvizsgálva a grafikonban szereplő parlamenti ciklusok azon képviselőinek adatait, akik csak egy adott ciklusban voltak képviselők, az deríthető ki, hogy az úgynevezett „egyciklusos” képviselők nagyrészt a statisztikai paramétereket biztosító fizikai dolgozók, nők és fiatalok voltak. Ők alkották a mindenkor fluktuáló részt az említett keménymaghoz képest. Az 1985-ös választás éppen ezt a védett személyi kört fésülte át. A választáson elindult 217 volt képviselő közül a mandátumok nélkül maradt 75 képviselő többsége régóta képviselő volt, ők 1985-ben már javarészt nyugdíjasok. A grafikonról leolvasható, hogy a parlament a középkorúak parlamentje, pontosabban a középkorú férfiak parlamentje. Az egyéni választókerületben megválasztott képviselők átlagéletkora 45 év (az országos lajstrom átlagéletkora 63 év). A harmadik jelentős változási irány az országgyűlés foglalkozás szerinti összetételének átrendeződése.

4. táblázat: A parlamenti foglalkozási összetétel^a

Ciklus	Munkás	%	Paraszt	%	Értelmiségi	%	Alkalmazott	%
1949/53.	174	43,3	114	28,4	92	22,9	22	5,4
1953/58.	129	43,3	90	30,2	79	26,5	–	–
1958/62.	169	50,0	75	22,2	78	23,0	16	4,8

^a Az országgyűlés foglalkozás szerinti összetételét a mandátumvizsgáló bizottságok a pártállami terminológia (munkás, paraszt, értelmiségi) szerint az eredeti foglalkozás alapján jelentették be az országgyűlés alakuló ülésein, a táblázat e jelentéseket alapul véve készült. KUKORELLI, 1988, 84. p.

1963/67.	142	41,8	64	18,8	123	36,2	11	3,2
1967/71.	136	39,0	76	21,8	129	37,0	8	2,2
1971/75.	137	38,9	60	17,0	131	37,0	24	7,0
1975/80.	157	44,6	48	13,6	146	41,5	1	0,3
1980/85.	158	44,9	46	13,1	130	36,9	18	5,1
1985/90.	133	34,5	16	4,1	179	46,4	58	15,0

A táblázatból jól látható a magyar társadalom átalakulásának megfelelően a parlament összetételének átrendeződése: a munkások számának stabilizálódása mellett a parasztok számának radikális csökkenése és az értelmiségiek számának növekedése. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a táblázat messze nincs tekintettel az árnyalatokra, miután az eredeti foglalkozásokat adja meg. Az 1985-ös június 8-i általános és 22-i pótválasztásokon mandátumhoz jutott képviselők foglalkozását és beosztását tartalmazó, eredeti lista hű képet ad a valós összetételről.⁹ A valós foglalkozási mutatókra figyelve megrajzolhatók a főbb szakmai erővonalak. A választásokból a műszaki (58 fő), az agrár (64) és az egészségügyi (34 fő) szakma került ki győztesen.

Összegezve a táblázatokkal érzékeltett változás főbb irányait: jelentős fluktuáció, generációváltás, középkorú férfiak jelenléte, értelmiségiek növekvő aránya, termelési szféra dominanciája, sikeres szakmák (mérnökök, gazdasági vezetők, körzeti orvosok, TSZ elnökök) előtérbe kerülése. A megválasztott képviselők közel háromnegyed része vezető beosztású, mikro vagy makro szinten jelentős hatalommal rendelkező közéleti személyiség. A parlament összetételében bekövetkezett változásokat egy mondatban össze lehet sűríteni: a parlament a pártállam keretei között jelentős mértékben professzionálódott, összetörte az avantgárd, szocialista típusú képviselet illúzióját. A korábbi választásokon nagyobb részt fentről jött létre a „fügefalevél” parlament, a statisztikai szemlélet alkalmazásával a politikai döntések legitimálására. Az 1985-ös választások látványosan szembe mentek ezekkel az irányokkal.

A fentről vezényelt választási reform hatására a parlament a fenti politikai döntések és a lenti társadalmi kezdeményezések ötvözőedésében alakult át és vált összetételében fél-professionistává. A jelölés és a választás folyamatában jól érződött, hogy a pártállam első olyan választása zajlott, amikor országos viszonylatban megbomlott a pártfegyelem. Ugyanakkor ne feledkezzünk meg arról, hogy miközben e választás megtörte a kemény „kádári” magot, az or-

⁹ A hivatkozott listát a jelölést elfogadó nyilatkozatokon 1985-ben rögzített, valós beosztások alapján készítettem.

szágos listára, amelyen a rendszer névadója, Kádár János is szerepelt, a választópolgárok 99 %-a mondott igent. És az is tanulságos adat, hogy a képviselők közül az MSZMP párttagok aránya 75,1 %. 1949 óta ez a második legerősebb adat (5. táblázat)

5. táblázat: Párttagok a parlamentben

Alakuló ülés időpontja ¹⁰	Képviselők száma	Ebből MSZMP-tag	
		létszám (fő)	arány (%)
1949. június 8.	402	285	70,9
1953. július 3.	298	206	69,1
1958. november 26.	338	276	81,6
1963. március 21.	340	252	74,1
1967. április 14.	349	259	74,2
1971. május 12.	352	249	70,7
1975. július 4.	352	246	69,9
1980. június 27.	352	252	71,6
1985. július 28.	386	290	75,1

A spontán jelöltek jelentős hányada is párttag, többnyire a rendszerrel belülről elégedetlen reformer típus. A régi rend harcosainak elestét és a spontánok győzelmét jogesetszerűen, megyékre lebontva dolgozza fel az 1988-ban megjelent Szoboszlai György szerkesztette kötet, sok tanulsággal. Ezek a „félgyőzelmek” már sok mindent előre jeleztek. „Ma ilyen egy győzelem” fejeződik be Kovács András: „Két választás Magyarországon” című remek dokumentum filmje, amely a maga művészi eszközeivel mutatta be a pártállami hálót, amelyben „győzni” így lehetett.¹¹

S ha az Országgyűlési Naplóban (1985) szereplő, abc sorrendbe szedett képviselői névsort nézzük (megjegyzendő, hogy erről a parlamenti ciklusról képviselői almanach nem készült!), látható az is, hogy a régi rend „nagy öregjei” jelentős számban győztek az egyéni választókerületekben is.¹² (Aczél György, Apró Antal, Barcs Sándor, Bognár József, Brutyó János, Cservenka Ferencné, Korom Mihály, Méhes Lajos, Nyers Rezső, Puja Frigyes, Szépvölgyi Zoltán). Velük szemben 1989-ben indulnak el a visszahívási eljárások és közülük sokan a visszahívást megelőzendő lemondottak képviselői mandátumuk-

¹⁰ KUKORELLI (1988) 86.p.

¹¹ Két választás Magyarországon. Kovács András új filmje (Szerkesztette: Kovács Gabriella). Magvető Budapest, 1987. 67. p.

¹² A nevek melletti szám azt jelzi a listán, hogy előtte hány pártállami ciklusban volt az illető képviselő.

ról. A lemondott képviselők között van több volt pártállami vezető, például az országos listáról Gáspár Sándor, Gyenes András, Havasi Ferenc, Lázár György, Losonczi Pál, Németh Károly, Óvári Miklós, az egyéni választókerületekből pedig Apró Antal, Cservénka Ferencné, Korom Mihály, Várkonyi Péter. A helyükre lépnek például az országos listán Grósz Károly, Németh Miklós, az egyéni választókerületekben pedig több ellenzéki képviselő, például Roszik Gábor, Debreczeni József, Tamás Gáspár Miklós.

A parlamenti ciklus fluktuációs mutatója főként az utolsó két évben nagyon mondható: a teljes megbízási idő alatt további 34 új képviselőt választottak meg a lemondott, illetőleg elhalálozott képviselői helyekre (a ciklusban 29 képviselői lemondás és 15 haláleset történt). A parlamenti ciklust így összesen 419 személy jeleníti meg a képzeletbeli almanachban.¹³

Az újonnan megválasztott képviselők tovább erősítették a jelzett fél-profeszionista irányt és a parlament kvázi politikai képviselletté válását.

6. táblázat: Parlamenti korszakok

Ciklus	Ülésnapok	Törvények	Beszámolók	Interpellációk
1949-1953	60	34	13	–
1953-1958	51	31	25	30
1958-1962	31	21	14	27
1963-1967	30	11	13	42
1967-1971	42	26	10	32
1971-1975	34	23	11	41
1975-1980	35	24	18	32
1980-1985	33	22	19	23
1985-1990	83	132	27	157+70 kérdés
Összesen:	399	324	150	384+70

A táblázatból jól kivehető, hogy az 1985-1990-es megbízatású országgyűlés adatai jelentős mértékben eltérnek a korábbi pártállami ciklusok mutatóitól. Rögtön hozzá kell tenni, hogy a parlamenti ciklus első két és fél éve – az összetételben bekövetkezett változások ellenére – igencsak az 1949-85 közötti ciklusokra emlékeztet.

¹³ Az 1985. június 28-ai alakuló ülésen 385 képviselői mandátumot igazoltak, miután a Zala megyei 5. választókerületben 2 jelölt hiányában elmaradt a választás. Itt szerzett később (1986.03.20) mandátumot dr. Czoma László. A keszthelyi választókerület viharos történetét dolgozta fel Kovács András idézett filmje. Az adatok forrása: Adatok és tények az 1985-1990. évi országgyűlésről (Összeállította: JÓNÁS KÁROLY). Országgyűlési Könyvtár, Budapest, 1990.

A tanulmányban ezért három részben vizsgálom az országgyűlés tevékenységét: a.) a „zártállami” korszakban; b.) az egypártrendszer utolsó (1988), c.) és a többpártrendszer első éveiben (1989-90).¹⁴

2. Az 1985-90-es országgyűlés zártállami korszaka

A parlamenti ciklus első felében (1985-87) nem tűntek el az országgyűlés politikai korlátai, sőt, éppen ellenkezőleg, a választások ellenreakciójaként, adminisztratív korlátok jelentek meg: tipikusan ilyen az 1986-ban elfogadott ügyrend módosítás, amely korlátozta az aktívabbá váló képviselők jogait.

Az ügyrend (13. §) csak a megyei és a fővárosi képviselői csoportok létrejöttét engedélyezte területi alapon, másként szerveződni a parlamentben tilos volt. A törvényjavaslat általános és részletes vitáját az ügyrend szerint együttesen kellett lefolytatni, ez egyértelműen a képviselői módosító indítványok ellen irányult (37. §). Az ügyrend az interpellációból „törvényességi” intézményt csinált (50. §). A zárt ülés elrendelésének szabályai rendkívül könnyűvé váltak, az országgyűlés az elnök javaslatára bármikor zárt ülés tartását rendelhette el (47. §). Hasonló a helyzet a bizottságok szintjén is.

Az ügyrendben direkt módon kifejeződött az országgyűlés politikai meghatározottsága: normatív módon megfogalmazódott a korábbi általános gyakorlat, miszerint az országgyűlés tisztségviselőit és a kormányzati rendszer valamennyi korabeliszereplőjét (Népköztársaság Elnöki Tanácsa (a továbbiakban: NET), Minisztertanács), de a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész is az MSZMP KB és a Hazafias Népfront OT javaslatára választja meg az országgyűlés.¹⁵

A parlamentarizmusra valamelyest is jellemző rendszerekben az alkotmányjogi normarendszer három irányból védi az intézményt: a.) létrehozatali oldalról (demokratikus választási rendszer működtetésével); b.) hatásköri oldalról (a kormányzati rendszerben elfoglalt pozíció védelme); c.) szervezeti és működési oldalról (az ügyrendek, a házszabályok demokratizmusának nézőpontja).

Nem visszavetítve a történelmet, látható, hogy a feltételek közül az első, félig-meddig a kettős jelölés által teljesült a pártállami viszonyok között az 1985-ös választások során. Az ügyrendi oldal ezzel szöges ellentétben példátlanul szigorú a pártállam keretei között is. A hatásköri oldal pedig lényegében 1949 óta változatlan, amelynek korlátai különösen a NET teljes körű helyettesítő

¹⁴ Az utóbbi két fejezet a Magyarország politikai évkönyveiben (1988 (247-253) és 1990 (193-198) korábban írt tanulmányaim átdolgozása alapján készült.

¹⁵ Lásd az Országgyűlés 9/1985-1990. határozata az Országgyűlés ügyrendjének módosításáról és egységes szövegéről. Magyar Közlöny 1986. július 13. 27. szám

jogkörében mutatkoznak meg. A NET nem csak a törvényeket vonta el a széles körű törvényerejű rendelet alkotással az országgyűlés elől, hanem személyi kérdésekben akár a kormány egészét illetően is jogosult volt dönteni. Történetileg izgalmas kérdés 1956-ban a Nagy Imre, illetve a Kádár kormány korabeli szóhasználatával élve államjogi legitimitációja. A NET ügyrendje lehetővé tette a telefonos szavazást is.

Tényadatokkal illusztrálva a két és fél év működését: az Országgyűlési Napló 6849 jegyzőkönyvi oldalából 1768 oldalt tesz ki az első két és fél év, ez alatt 22 ülést tartott a Tisztelt Ház a ciklus, összesen 83 üléséből. 1985-ben 4, 1986-ban 5, 1987-ben 12 törvényt (összesen 21 törvény) alkotott a 132-ből. Hasonló a helyzet minden más mutatóban is. A direkt pártirányítást jelzi a személyi döntések köre.

7.táblázat: Vezetői kör

Az országgyűlés elnökei	Sarlós István	1985. 06. 28.
	Stadinger István	1988. 06. 29.
A NET elnökei	Losonczi Pál	1985. 06. 28.
	Németh Károly	1987. 06. 25.
A Minisztertanács elnökei	Lázár György	1985. 06. 28.
	Grósz Károly	1987. 06. 25.

Az 1985. június 28-ai alakuló ülés hangulata hűen kifejezte a zártállami parlamenttel kapcsolatos elvárásokat. A Lázár kormányt egyhangúlag választotta meg, „továbbszolgáló” kormányként az országgyűlés. Szürke programbeszédében a Minisztertanács elnöke, a 30 éve jól ismert téziseket ismételte meg, például a XIII. Pártkongresszus határozatainak végrehajtása, a hetedik ötéves terv kidolgozása, a Szovjetunióval való örök barátság, a KGST-hez és a Varsói szerződéshez való szoros viszony, stb.¹⁶

A ciklus első éveinek szinte minden ülésén személy szerint is jelen volt a napló tanulsága szerint a korszak névadója, a párt főtitkára Kádár János, az országos listán megválasztott képviselő, aki a két és fél év alatt mindösszesen egyszer emelkedett szólásra az 1987. szeptember 16-án előterjesztett Grósz kormány programjának vitájában. Hosszú, ellentmondásokkal teli, a hibákat beismerő, de a szocializmus tartósságában bízó beszéde a korszak egészének hű tükörképe. Az utolsó rendi országgyűlés a napló tanulsága szerint „hosszan tartó nagy tapssal” jutalmazta a beszédet.¹⁷

¹⁶ ON. 15-17. p.

¹⁷ ON. 1234-1255. p.

Az első két és fél év zárásának pozitívumaként mindenképp szólni illik az országgyűlés 1987. december 16-17-i ülésnapjáról, amelyen a jogállamiság szempontjából fontos jogalkotásról szóló, 1987. évi XI. törvényt alkotta meg az országgyűlés.¹⁸

3. Az Országgyűlés az egypártrendszer utolsó évében (1988)

Az 1988-as év, az Országgyűlés „reneszánszának” az éve. Nevezhetném ezt az évet az egypártrendszerű szuverenitás (főhatalom) és a parlamenti szuverenitás (főhatalom) közötti küzdelem első menetének, amelyben a politikailag az egypártrendszer által meghatározott parlament már feltámadni látszik.

Az 1988-ban nyilvánvalóvá vált, hogy a régi hatalmi struktúra lebontása és az új felépítése során a népszuverenitás és az azt formálisan megtestesítő parlament a hatalomgyakorlás fókuszába kerül. Rendkívüli módon megnőtt a társadalmi igény a politikai képviselet iránt, az ősszel társadalmi vitára bocsátott választójogi törvény tervezetét, amely még az egypártrendszerre épült, a közvélemény lesöpörte az asztalról.

A politikai képviseletet pártok és civil társadalom nélkül nem lehet elképzelni. Az év fordulójára ez a politikai környezet kialakulóban van, maga az országgyűlés legalizálja a civil társadalmat az egyesülési törvénnyel utolsó ülészakán (1989. évi II. törvény). 1988 végére tehát társadalmi igény egy más összetételű politikai képviselet, ehhez képest a létező magyar országgyűlés az 1985-ös választásokon az egypártrendszer feltételei között létrejött képviseleti szerv.

A társadalom új politikai szerveződése az év második felétől nyilvánosan vitatják a parlament legitimitását, bírálják működésének rendellenességeit (különösen a Bős-Nagymaros feletti szavazást).¹⁹ A képviselőkkel szembeni visszahívási indítványok is jelzik a bizalom hiányát. Konkrét javaslatok hangzanak el a parlament feloszlatására, egy új alkotmányozó nemzetgyűlés megválasztására.

1985-ben a választásokat vizsgálva személyes véleményem volt, hogy ez a parlament már nem a régi, mert a reform hozadéka következtében olyan összetételű lett, amely átmenetet jelentett a professzionista képviselet és a

¹⁸ ON. 1565. o. és 1651. p.

¹⁹ Az Országgyűlés a Bős-Nagymarosi beruházás helyzetéről szóló tájékoztató vitáját 1988. október 6-7-i ülésén vitatta meg. A döntés a 30. ülésen született meg, a képviselőket „felállással” szavaztatta a házelnök. ON 2461-2464. o. 317-en mellette, 19-en ellenszavaztak, 31-en tartózkodtak. Id. továbbá Havas Henrik: A Bős-Nagymaros dosszié, avagy egy beruházás hordalékai. Kódex Rt., Budapest, 1988. A döntés során számos házszabálysértés történt (például a házelnök a név szerinti szavazást nem rendelte el, és az ügyrendben ismeretlen formában, „felállással” szavaztatott). Stadinger István házelnök eljárásáról szóló „szakvéleményemet”, miszerint a parlamenti döntés legitimációja jogilag vitatható, közli HAVAS HENRIK könyve, 32-41. p.

„lenini dolgozóképviselet” elképzelése között. 1988 végére az értékelés megfordítható, éppen a nagy politikai környezetváltás miatt jól látszik, hogy ez a parlament még csak az elején tart az átmenetnek, a régi és az új erők küzdelmének a terepe.

Az év első felében még nem tűntek el az országgyűlés politikai korlátai. Júniusig az országgyűlés tevékenységére a régi menetrend a jellemző, tavasszal egy rövid kétnapos ülésszak volt csupán.²⁰ Bár olyan közvetlen politikai ráhatások, mint amilyen az 1986-os ügyrendi kényszerzubbony, vagy a zárt ülések nem voltak, de a párttag képviselők irányába hangsúlyozottabb lett a pártfegyelem. Erre teremtett precedenst az egyik aktív és reformerképviselőnek, Király Zoltánnak a pártból való kizárása, leginkább képviselői tevékenysége miatt.²¹

Az 1988-as májusi országos pártértekezlet új politikai környezetet teremtett a parlamenti munka számára. Az MSZMP ezt követően nem fékezni, hanem, legalábbis szavakban, támogatni kívánta a parlamenti reformfolyamatokat. Nem lehet véletlen, hogy az országgyűlés 1988-ban regisztrálható 14 ülésnapja közül 12 a pártértekezlet utáni hónapokra esik.

Erről az új politikai hozzáállásról tanúskodik az MSZMP PB 1988. szeptember 20-i állásfoglalása. Az állásfoglalás szerint az MSZMP ösztönzi, segíti a parlament és a képviselők munkájának hatékonyabbá válását, tevékenységük nyilvánosságának kiteljesedését, a választópolgárokkal való kapcsolat elmélyítését. Az állásfoglalás, amely még a májusi pártértekezlet döntésének megfelelően az egypártrendszerű struktúrában képzelte el az országgyűlést, foglalkozott az országgyűlés pártirányításának aktualitásával is. Érdekes idézni a képviselői mandátum pártpolitikai kötésére irányuló megfogalmazást: „A kommunista képviselőknek az országgyűlési munkájuk során is önálló véleménynyilvánítási joguk, illetve kötelezettségük van. Konkrét kérdésben csak abban az esetben kötelesek meghatározott magatartásra és szavazásra, ha erre őket a Központi Bizottság kötelezi. Ilyen azonban csak kivételesen, nagyon indokolt esetben fordulhat elő. Kötelező határozat hiányában a kommunista képviselők is önálló véleményt fogalmazhatnak meg, s belátásuk szerint szavazhatnak.”²²

A parlament egypártrendszerű meghatározottsága, igaz elvi alapon, de továbbra is jellemző, hiszen a képviselők közel háromnegyede az MSZMP tagja. Ebben a viszonyrendszerben csak a többpártrendszer politikai kimondása, későbbi legálissá tétele hozott lényegesebb változást.

²⁰ 23. és 24. ülés 1988. március 16-17-én. ON 1769. o. 1869. p.

²¹ Kizárt a párt (Bihari Mihály, Bíró Zoltán, Lengyel László, Király Zoltán). A könyv alapjául szolgáló film riportere Ács Zoltán. Primo Kiadó, Budapest, 1988; KIRÁLY ZOLTÁN: Azok a Daliás idők. Media Com Kft., Budapest, 2010. 180-238. p.

²² Az MSZMP országos értekezletének állásfoglalását közli a Magyarország Politikai Évkönyve 1988. (Szerkesztette: KURTÁN SÁNDOR, SÁNDOR PÉTER, VASS LÁSZLÓ) 542-550. p.

Az 1985-1990-es ciklus negyedik munkaévének tényadatai az Országgyűlési Napló (23-36. ülés jegyzőkönyvei) alapján a következők: a Tisztelt Ház öt ülésszakban 14 ülést tartott, közel 100 munkaórán dolgozott. Különösen az őszi és téli ülésszakok jeleznek elmozdulást, ekkor nemritkán napi 9-11 órában dolgoznak a honatyák, ami meglehetősen nagy teherpróbája a nem professzionista képviselőnek.

A 14 ülésnapon 26 törvényt fogadnak el, két miniszteri beszámoló és hat tájékoztató hangzik el, 19 interpelláció és 10 kérdés megválaszolására kerül sor. A korábbi évek langymeleg országgyűléséhez képest ezek imponáló adatok. A parlament két fő funkciója, a törvényhozás és a parlamenti ellenőrzés megerősödni látszik.

Leglátványosabb a változás a törvényhozásban. Az 1988-ban elfogadott 26 törvény – jöllehet ennek egy része kisebb törvénymódosítás – ha összehasonlítással élek, több mint a korábbi ciklusokban általában elfogadott törvények száma. (Pl. 1971-1975-ben 23, 1975-1980-ban 24, 1980-1985-ben 22 törvény született.) Utoljára az 1947-1949-es országgyűlési ciklusban volt évente ehhez hasonló számú törvény.²³

Ennek a változásnak a közvetlen előzménye az 1987-es decemberi ülésszakon megalkotott két törvény, az 1987. évi X. törvény az alkotmány módosításáról és az 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról.²⁴ E törvények, védve az országgyűlés törvényhozó hatalmát, kialakították a kizárólagos törvényhozási tárgyak fogalmát. A közel kéttucatnyi, nevesített törvényhozási tárgykör kizárólagos parlamenti hatáskörre tétele rendkívül jelentős változást hozott jogforrásrendszerünkben, a törvények uralmának visszaállítását, vagy legalábbis annak kezdetét jelentette. A jogalkotási törvény nem csak az Elnöki Tanács törvényromboló hatáskörét szorította korlátok közé, hanem egyensúlyosabbá tette a jogalkotás hatalmát a kormányzati igazgatás viszonylatában is. Az 1987. évi XI. törvény újdonsága, hogy megvonta a miniszterek és államtitkárok eredeti szabályozási jogkörét, ezek a szervek csak a magasabb jogszabályok felhatalmazása alapján bocsáthattak ki rendeletet, illetve rendelkezést.

Az országgyűlés természetesen a fenntartott hatáskörökön túlmenően bármely más életviszonyt is törvényben szabályozhatott. Nagyon jól kifejezi a törvényhozó hatalom szemléletében bekövetkezett kilencvenfokos eltérést az országgyűlés 33. ülésén történt eset. Az 1988. november 26-i ülésen – s erre 1949 óta nem volt példa – az országgyűlés nem vette tudomásul a riasztó- és

²³ A 26 törvényből 15 a módosítás. A törvények közül kiemelendő a gazdasági társaságokról szóló VI. törvény, továbbá a külföldiek Magyarországi befektetéseiről szóló XXIV. törvény, számos adójogszabály módosult.

²⁴ ON 1716-1717. p.

gázpisztolyok engedélyezésének törvényerejű rendeleti szintű szabályozását. Az Elnöki Tanács két országgyűlési ciklus (október 7.-november 24.) között alkotott törvényerejű rendeleteiről szóló jelentéséhez öt képviselő szolt hozzá, s valamennyien az említett kérdés átgondolt törvényi szintű szabályozását kérték. A közvéleményt tükröző vita hatására az országgyűlés többségi szavazással úgy döntött, hogy a lőfegyverekről és a lőszerokről törvény szülessen, a 23. számú törvényerejű rendeletet pedig hatálytalanítani kell.²⁵

A törvényhozásban aktívabbakká váltak a bizottságok és a képviselők, és zajosabb lett a törvények parlamenti vitája is. Mindez annak ellenére igaz, hogy 1988-ban mind a 26 törvényt az 1986-ban elfogadott, a döntéshozatal nézőpontjából kifejezetten rossz, „egyolvasatos” ügyrend alapján fogadta el a T. Ház.

A bizottsági szerepváltás fő irányai a törvényhozásban: gyakori a törvénytervezetek két- vagy többfordulós bizottsági véleményezése, megszűnőben van az egybizottságos szűk előkészítés, a jogi igazgatási és igazságügyi bizottság „törvényhozási főbizottsága” kezdi kinőni önmagát, jelentősen megnő a bizottságok módosító-indítványainak szerepe. (A közúti közlekedésről szóló törvényhez pl. 16 bizottsági módosítás érkezett.)²⁶

1988-ban nagymértékben változott a képviselők személyes aktivitása a törvényhozásban. Az 1947-1949-es ciklus óta egyetlen év sem produkált ennyi képviselői módosító indítványt a bizottsági üléseken vagy a plénum vitájában. A módosító indítványok a költségvetési törvényt sem kímélik (ami eddig tabu volt), 1988. december 21-én pl. képviselői indítványra a T. Ház többségi szavazással 500 millió forinttal csökkentette a társadalmi szervek állami támogatását.²⁷

A képviselői módosító indítványokat a parlamenti vitából kirekesztő 1986-os ügyrend anarchikussá tette a törvényhozási döntéshozatalt. Az Országgyűlési Naplóból és az Irományokból szinte dokumentálhatatlan, hogy ki nyújtott be módosító indítványt, ki állt el, ki tartotta fenn a véleményét a kötelező bizottsági szűrés után. A parlamenti gyakorlatból látszik, hogy a képviselői módosító indítvány nem képes kívül rekedni a parlamenti vitán, ezzel az intézménnyel (amely fontos kisebbségvédelmi eszköz) a képviselők az állampolgárok, választók véleményét közvetítik, esetleg a döntéshozatal végéig kitartva, érvelve.

A képviselői aktivitás nem csak a döntéshozatal vége felé jellemezhető, hanem a törvények kezdeményezésénél és az előkészítés egész folyamatában is. 1988 márciusában hosszú évtizedek óta először fordul elő, hogy egy képviselő

²⁵ ON 2749-2752. p.

²⁶ 1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről. Irományszám (59., 63.). Tárgyalása: ON 1773-1825. p.

²⁷ ON 2991. p.

önálló indítványt tesz törvényalkotásra, és azt megindokolva kéri a parlament döntését (nemzetiségi törvény kezdeményezésére).²⁸ A parlament 1988 novemberében megvitatta a politikai intézményrendszer korszerűsítését célzó törvényjavaslatok ütemtervéről szóló államminiszteri tájékoztatót. Eddig a törvényhozási terveket a kormány fogadta el, pedig egyértelmű, hogy ez a parlament hatásköre, ekkor érvényesülhet a szélesebb értelemben felfogott egyéni vagy kollektív képviselői törvénykezdeményezési jog.²⁹

1988-ban végleg megszűnőben van a törvény-előkészítés titkossága, a TŰK-ös (Titkos Ügykezelés) demokrácia, amely megdorgálta azt a képviselőt, aki a szolgálati használatra megküldött törvényjavaslatról választóival szélesebb körben konzultálni merészelt.

Bár az 1986-os ügyrend kifejezetten vitaellenes jogalkotás volt, a parlamenti vita végig jellemzője az év törvényalkotásának. Megszűnik a törvényekre való egyhangú parlamenti rábólintás, a törvényekről vagy az egyes módosításokról ellenszavazatokkal, tartózkodásokkal, általában többségi szavazással dönt az országgyűlés. A parlament szerepváltására enged következtetni az a döntés is, amely az előkészítetlenség miatt levesz egy törvényjavaslatot a napirendről. (1988. október 6., a vállalkozói nyereségadóról szóló törvény.)³⁰ Ezek önmagában eredmények lennének? A korábbi állapotokhoz képest igen. 1988 őszének egyik tanulsága; a törvényhozási döntésrendszer parlamenti szakasza feltétlen átgondolást igényel.

A parlamenti ellenőrzés, ha még intézményeiben nem is, de felfogásában 1988-ban kezd felzárkózni a valódiabb parlamenthez. Az ellenőrzés két iránya feltétlenül kiemelendő: az egyik a bizalmi intézmény igenlése a kormány felé (ami egyenlő a párról való leválálásával), a másik pedig a pénzügyi kormányzat feletti fokozottabb ellenőrzés parlamenti igénylése.

Az utóbbi kíváncsi jegyében a pénzügyi kormányzat a költségvetési törvényeken túl is gyakoribb szereplője a vitáknak. Pl. a pénzügyminiszter tájékoztatja a parlamentet az új adórendszer bevezetésének első tapasztalatairól, tájékoztató hangzik el az állami költségvetés egyes előirányzatainak alakulásáról. A pénzügyi szervek (Pénzügyminisztérium, Magyar Nemzeti Bank, Országos Árhivatal) gyakori címzettjei az interpellációknak, képviselői kérdéseknek.

A bizottsági rendszer a parlamenti ellenőrzés területén erős és befolyásos, az állandó bizottságok saját kezdeményezései 1988-ban is itt jelentkeznek. Az állandó bizottságok mellett körvonalazódik a mozgékonyabb vizsgálóbizottsági rendszer, amely a fontosabb parlamenti döntések mentén kezd kialakulni.

²⁸ ON 1953-1956. p.

²⁹ Lásd Pozsgay Imre államminiszter expozéjának vitáját. ON 2543-2548. p.

³⁰ ON 2288. p.

Külön ad hoc bizottságok jönnek létre pl. az adótörvények, a nagymarosi beruházás ellenőrzésére, a reformügyek figyelemmel kísérésére, az alkotmány előkészítésére, az ügyrend állandó karbantartására.³¹

A miniszteri beszámolók parlamenti vitájában szokatlanul nagy a képviselői aktivitás, a képviselők egymással is vitatkoznak, platformok küzdelme kezdődik el. (Pl. a Bős-Nagymaros-vitában 27, a kormány stabilizációs munkaprogramjának vitájakor ugyancsak 22 képviselő szólt hozzá.)³²

A parlamenti ellenőrzés hagyományos eszköze az interpelláció és a kérdés. A 19 benyújtott és tárgyalta interpelláció bizonyítja, hogy az 1986-os ügyrendi korlátozás ellenére az interpelláció változatlanul kedvelt ellenőrzési eszköze a képviselőknek. Az interpellációval felvállalt ügyek zöme még távol esik a politikai színezetű, bizalmi jellegű kérdésfelvetésektől, ám jelentős tényként dokumentálható, hogy a 19 interpellációból csak három helyi érdekű felvetés volt. Az interpelláció intézményének lényege, hogy azt parlamenti vita követheti, és a vita szavazással zárul le, amely a miniszteri felelősség elindítója lehet. A 19 interpellációból hatot fogadott el egyhangúlag a parlament, három esetben pedig elvetette a miniszteri választ, sőt a bizottságok jelentését is csak többségi szavazással fogadta el.

Az országgyűlés harmadik igen lényeges funkciójának tekinthető a kormányzat szervezeti és személyi létrehozatala, változtatása. Talán ennél a funkciókörnél volt a leginkább korlátozott az országgyűlés tevékenysége a pártállami évtizedekben. Ez a meghatározottság az országgyűlés ügyrendjében nyíltan is megfogalmazódott, a személyi javaslatokat az MSZMP KB és a Hazafias Népfront Országos Tanácsa tehette meg egyedül és kizárólagosan. 1988-ban a személyi kérdések tárgyalásakor a parlament tiltakozik a kívülről jövő teljes és egyoldalú politikai meghatározottság ellen. A képviselők, társadalmi nyomásra saját maguk is jelölni kívánnak, igénylik adott esetben a többes jelölést is. Személyi kérdésekben még nyílt szavazás esetén is megoszlanak a szavazatok. (Az új miniszterelnököt, Németh Miklóst 27 ellenszavazattal és 36 tartózkodással választják meg, a házelnök, Stadinger István titkos megválasztásánál pedig 222 mellette, 129 ellene, három az érvénytelen a 354 szavazatból.)³³

A magyar országgyűlésre 1988-ig két szerveződési elv volt a jellemző, a képviselők szakmai-ágazati alapon a bizottságokban, területi alapon pedig a megyei-fővárosi képviselői csoportokban tevékenykednek.

A bizottsági rendszer 1988-ban tovább erősödött (1988 végén 12 állandó bizottság működik) és lassan átfogja a képviselők teljes körét.

³¹ Lásd JÓNÁS KÁROLY (1990), 51-57. p.

³² Németh kormány programjának vitája ON 2549-2690. p.

³³ ON 2507. p. (Németh Miklós) ON 1974. p. (Stadinger)

1956 óta léteztek a képviselők területi csoportjai, amelyek az egyéni választókerületben megválasztott képviselők munkáját koordinálták. A területi elv volt az alapja a T. Ház ülésrendjének is!

A parlamentarizmusban hagyományosan fő csoportképző ismérv a politikai tagoltság, a pártstruktúra. A parlamenti frakciók az ügyrendben meghatározott létszám felett alakulhatnak meg. Az országgyűlésben 1949 óta egyetlen ilyen típusú képviselői csoport létezett, az MSZMP parlamenti pártcsoportja. Az 1985-ös választásokat követően egyre nagyobb igény van a képviselői „kvázi frakciók” létrehozatalára. Egyes politikai-érdekképviseleti szervek rendszeres kapcsolatokat építettek ki a hozzájuk kötődő parlamenti képviselőkkel, így pl. rendszeresen működik a fiatal parlamenti képviselők csoportja, összeült néhányszor a szövetségi szövetségek képviselőinek a csoportja is. 1988-ban felerősödött az esetenkénti (pl. a név szerinti szavazásra, illetve az ellen), vagy a tartósabb társulásra irányuló képviselői tevékenység. Létrejött a pártonkívüli képviselők frakciója, amely kétségtelenül kevésbé megfogható csoportképző ismérv. Megszerveződött a parlament agrárszektora, később a bányászati és energetikai csoport, illetve a műszaki és gazdasági modernizációs szekció. Ezek a csoportok politikai szervezetektől függetlenül kívántak tevékenykedni. A képviselők gyakran csoportosan konzultáltak szakértőkkel az egyes napirendek előtt.

Az 1988 decemberi ülészakon benyújtott és januárra áthúzódó ügyrend-módosítás intézményesítette a „frakciózást.” Mivel 1988-ra a társadalom is jelentősen pluralizálódott, a képviselői szabad társulás társadalmi kihívás a parlamenti szervezettel és működéssel szemben, ezen a ponton indult el a parlament politikai képviseletté válása.

Jelentős változásként értékelhető 1988-ban a parlamenti ülések nyilvánosságának találkozása a szélesebb politikai nyilvánossággal. A parlamenti tanácskozásokról a tömegkommunikációs eszközök egyenes adásban és teljes körűen tudósítottak, megszűnt az ünnepélyesen suttogó kivonatos hírközlés. A parlamenti sajtóirodából több száz újságíró kérte a beléptetést, egyre nehezebb volt bejutni az országgyűlés karzataira, ahol a tetszésnyilvánítás sem volt szokatlan.

Az év állandóan visszatérő kérdése – az önvizsgálatra hajló képviselői megnyilatkozásokban is gyakorta felmerült – a képviselői mandátum jellege. Jelentősen megnőtt a képviselői munka volumene, nagyobb az állampolgári figyelem a képviselők iránt. Megállapítható, hogy a képviselői munkát biztosító jogok, az anyagi juttatási rendszer és a munkajogi függetlenség elégtelennek látszanak. A képviselők részéről elemi igény a szakértők igénybevétele, nagy kihívás érte a parlament (a bizottságok, képviselői csoportok) apparátusellátottságát. Az év fordulójában a parlament offenzívába ment át e téren, pl. szobákat foglalt vissza a kormányzati bürokráciától.

Az 1988-as év parlamenti működésének rövid summázataként a következő változási irányokat tartom lényegesnek;

- a.) a politikai nyilvánosság kiteljesedése jóvoltából a parlament szerepe felértékelődött, a parlament szerves részévé vált a nyilvánosságnak. (A nyilvánosságnak a parlamentre nézve olyan hozadéka is volt, hogy erős kritikák érték az időnkénti parlamenti „cirkuszt”).
- b.) A civil társadalom létrejötte élénkítő hatással volt a parlamentre, több képviselő eredeti hivatásának megfelelően közvetítette a társadalom mozgásait, megjelent a politikum, a politikai tagoltság az országgyűlésben, jól-lehet ez a parlament még nem politikai képviselet.
- c.) Jelentős előrelépés történt - mindig a korábbi „csendhez” viszonyítva - a fő parlamenti funkciókörökben, mindenekelőtt a törvényhozásban és a parlamenti ellenőrzésben. A parlamenti gyakorlat zavarai, rendellenességei kimutatták a fehér foltokat, ahol mielőbbi előrelépésre, konkrét intézményekre volt szükség. (Pl. gépi szavazásra, parlamenti apparátusra, a képviselőkhöz kötődő független szakértőkre vagy olyan intézményekre mint pl. az Állami Számvevőszék stb.)
- d.) Megnőtt a parlamenti döntéshozók felelőssége, 1988 felvetette a szabad választásokkal együtt a professzionista képviselet bevezetésének szükségességét.

1988 az országgyűlési reform kezdetének az éve. Reformirányok fogalmazódtak meg, szervezeti változások kezdődtek el.

4. Az Országgyűlés a többpártrendszer első évében (1989/90)

A négy évtizednyi modellkényszer után a magyar országgyűlés történetében 1989-ben lényeges fordulat következett be. Bár a demokratikus választójogi törvény (1989. évi XXXIV. törvény) elkészült és az év végén az országgyűlés kimondta feloszlását is, a várt fordulatot még nem a parlamenti választás hozta el, hanem néhány parlamenten kívüli politikai esemény, illetve magának a parlamentnek a szerepváltása.

A parlamentre is hatást gyakorló fontosabbnak vélt eseményeket érdemes kiemelni az év történései közül:

- a.) 1989-ben ténylegesen megszűnt a parlament egypártrendszerű meghatározottsága, eltűntek az országgyűlés direkt politikai korlátai. Létrejött a legális többpártrendszer, s ennek hatásaként politikai átrendeződéseknek lehattünk szemtanúi a T. Házon belül. Elvi-politikai jelentősége van a parlamenten belüli folyamatos fluktuációnak is, az első ellenzéki „fecskék” megjelenésének.

- b.) A politikai erők legális megszerveződésével, júniusban létrejött a Nemzeti Kerekasztal, amely a parlamenti döntéshozatalt – mindenekelőtt a sarkalatos törvényeket – jelentős mértékben befolyásolta.
- c.) A Magyar Köztársaság (1989. október 23.) kikiáltásával egyidejűleg kihirdetett alkotmánymódosító törvény értelmében Magyarország a parlamenti köztársaság kormányformájára tért át.

ad a.) Az egypártrendszer felszámolásában, a legális többpártrendszer felépítésében az országgyűlés történelmi szerepet vállalt. Az országgyűlés az év első ülésnapján vitatta meg az egyesülési jogról szóló törvényjavaslatot. A vita egyik központi gondolata az egypártrendszer-többpártrendszer kérdése volt. Néhány hozzászóló már január 10-én sürgette a pártalapítás szabadságának kimondását, az egypártrendszer megszüntetését. Az MSZMP képviselői a vitában – a Központi Bizottság álláspontját közvetítve – az egypártrendszer, a szocialista pluralizmus mellett érveltek.³⁴ Az egyesülési törvény nem szabályozta a pártkérdést, hanem azt külön törvényre bízta. Az MSZMP egy hónappal később (február 10.) már elfogadta a többpártrendszer elvét.

Az alkotmány 1972 óta rögzítette a párt vezető szerepét. Az alkotmányos egypártrendszert az október 23-i alkotmánymódosítás törölte el, amely egyúttal kimondta: a pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak, továbbá a társadalom egyetlen szervezetének, egyetlen állami szervnek vagy állampolgárnak a tevékenysége sem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetőleg kizárólagos birtoklására.

A pártok legalitása az október 30-án kihirdetett és hatályba lépett 1989. évi XXXIII. törvénnyel teremtdődött meg.

A pártállam békés, törvényes lebontására a november 26-i országos népszavazás tette fel a koronát, amely a parlamenti döntéseket megerősítve döntött a pártok munkahelyi szerveződésének tilalmáról, a pártvagyonról és a munkásörtség feloszlításáról.

A pártállam megszűnésével esély teremtdődött a parlamenti demokráciára. Legális civil társadalom és többpártrendszer nélkül a világon sehol sem működik parlamenti demokrácia. A civil társadalom és a többpártrendszer (közel 50 párttal) 1989 Magyarországon társadalmi tényként és legálisan létezett, legalitásuk az emberi jogok európai szintű szabályozási helyzetképevel mérhető.

A társadalmi, politikai erők törvényesen, a politikai nyilvánosság előtt szerveződhettek meg, juthattak el a parlamenti széksorokig 1989-ben. Az önszerveződés az 1989-es időközi választásokon már érzékelhető volt, s ez jellemezte a parlament belső átrendeződését is, különösen az ún. kongresszusi ősön.

³⁴ ON 37-38. ülés 1989. január 10-11. 3092-3189. p.

A kialakuló civil kurázsinak sokirányú hatása volt a parlamentarizmusra, 1989-ben nagy társadalmi nyomás nehezedett az országgyűlésre, a képviselőkre. Az új pártok rendszeresen vitatták az országgyűlés legitimitását, bírálták működésének rendellenességeit, állandóan felbukkant különféle pártprogramokban, nyilatkozatokban az országgyűlés feloszlatásának gondolata.

A képviselők közel egynegyedével szemben felléptek a pártok és a választópolgárok. Ez a fellépés leginkább a visszahívás kezdeményezése volt, egy estben Budapesten – igaz, eredménytelenül – sor került a visszahívási szavazás kitűzésére is.

A társadalmi nyomás hatására több, a korábbi politikai-hatalmi struktúrában elkötelezett képviselő (pl. Apró Antal, Cservénka Ferencné, Gyenes András, Korom Mihály, Losonczy Pál, Mondok Pál, Varga Gyula, Várkonyi Péter, Vida Miklós) lemondott mandátumáról. A megbízatás keltétől (1985. június 8.) számítva 25 képviselő mondott le, ebből 18-an 1989-ben.³⁵

A megüresedett képviselői helyek betöltése céljából kiírt időközi választásokon képviselői mandátumhoz jutottak az új politikai pártok, pontosabban a Magyar Demokrata Fórum, illetve az egységes ellenzék jelöltjei. Július 22-én a Pest megyei 4. sz. választókerületben 1949 óta első ellenzéki képviselőként Roszik Gábor, augusztus 5-én a Bács-Kiskun megyei 3. sz. választókerületben Debreczeni József, a Csongrád megyei 1. sz. választókerületben Raffay Ernő, szeptember 16-án a Zala megyei 2. sz. választókerületben Marx Gyula szerzett mandátumot.

Az említett képviselők alkották a parlament négy évtized óta első héttagú ellenzéki demokrata frakciójának magvát. Aktivitásuk, állandó jelenlétük a parlamenti döntéshozatalban meghatározó tényezője volt az országgyűlés szerepváltásának.

Az MSZMP XIV. Kongresszusa után (október 6-8.) megszűnt a régi MSZMP parlamenti pártcsoportja, amely 1985-ben 290 képviselőből állt (75,1%). Az uralkodó kormánypárti frakcióból vált ki az új szocialista párt: az MSZP, illetve az újjáalakított MSZMP parlamenti csoportja. Tanúi lehettünk néhány képviselő „átlényegülésének” is, így lett képviselője az SZDSZ-nek, a Kereszténydemokrata Néppártnak, a Magyar Néppártnak és további képviselői az MDF-nek. A képviselők jelentős része, közel egynegyede-egyötöde azonban egyetlen alakulathoz sem tartozott. A pártokon kívüli képviselőket fogta össze sajátos parlamenti jelenségként a független képviselők csoportja, amely az utolsó évben meghatározó tényezője volt az országgyűlésnek.

A pártalapú politikai tagoltság mellett egyes érdekek mentén is szerveződtek parlamenti csoportok. Így jött létre a parlament agrárszektora, a bányászati és energetikai csoport, az egészségügyi csoport, a gyermek- és ifjúsági érdekeket képviselő csoport, a műszaki-gazdasági-modernizációs csoport, a nagymarosi

³⁵ JÓNÁS KÁROLY (1990) adatai

gátat ellenőrző képviselők csoportja, a szakszervezeti csoport, a tájékoztatási csoport, a vállalkozói csoport. E csoportok a képviselt társadalmi érdekeknek a kormányzat irányába történő hathatósabb tolmácsolása végett alakultak meg, mindez a megszerveződő és izmosodó civil társadalom közvetlen hatása volt a parlamentarizmusra.

ad b.) A nemzeti kerekasztal belépésével (június 13.) az országgyűlés új korszaka kezdődött el. Az országgyűlés és a kerekasztal kapcsolata sok vitát kavart, egyáltalán nem volt harmonikus. A nemzeti kerekasztal új hatalmi tényezőként lépett elő, a vitatott legitimitású országgyűlés mellé nőtt fel.

Az érdemi politikai tárgyalások megkezdéséről aláírt szerződés leszögezte: a törvényalkotás nem előzheti meg a politikai megállapodásokat.³⁶ Ez a tétel a parlamenti szuverenitás és a kormányzat szükséges, de rendkívül erős pártpolitikai korláta lett, lelassította a kormányzati döntéshozatalt, felborította a parlamenti munkarendet. A kormány a kerekasztal megállapodásainak "engedve", az országgyűlés június 27-i ülésén visszavonta a sarkalatos törvényjavaslatokat, mindenekelőtt az alkotmány módosításáról, a pártokról és az alkotmánybírásgról szóló törvényjavaslatokat.

A kerekasztalról aláírt megállapodásban megfogalmazódott: a kerekasztal nem gyakorolhat közvetlen közjogi funkciókat, nem lehet quasi parlament. A nemzeti háromszög (sokak szerint a „Bermuda-háromszög”) szereptévesztései, működési zavarai éppen e téren jelentkeztek. A kerekasztal hat albizottsága az országgyűlési napirendről levett és más sarkalatos törvények végleges és kizárólagos megfogalmazására törekedett, közjogi fórummá, mintegy törvény előterjesztővé vált (az igazságügyi kormányzat helyett), holott politikai és szakmai legitimitása legalább annyira vitatott volt, mint az országgyűlésé.

A kerekasztal tevékenységének kétségtelen eredménye, hogy az alkotmányosság, a jogállamiság legfőbb kérdéseiben – feszültségteli vitákban – társadalmi konszenzus teremtdött. Az is politikai haszonként könyvelhető el, hogy sohasem volt ennyire széles társadalmi alapon előkészített a törvényhozás.

A parlament, bár tiltakozott a felbólintói szerep ellen, s a törvények parlamenti vitáiban több módosító indítvány is született, lényegében koncepcionális változtatások nélkül „láttamozta” – ez alól talán a választójogi törvény a kivétel – a kerekasztal-megállapodásokat. E törvényeken tehát nagyon is ott van a kerekasztal – leginkább az ellenzéki kerekasztal – politikai lenyomata. A törvények fazonját legnagyobb mértékben az állandó offenzívában lévő ellenzék szabta meg a defenzívában lévő uralkodó párt és kormánya, valamint a statisztaszerepre kárhoztatott harmadik fél mellett.

³⁶ Megállapodás a Nemzeti Kerekasztal tárgyalások megkezdéséről 1989. június 10. In: *A rendszerváltás forгатókönyve*, Szerk: BOZÓKI ANDRÁS ET AL. Budapest, Magvető, 1999, I. kötet 604. p.

A megalkotott törvényeken, különösen az alkotmányon, a köztársasági elnöki intézményen, az új választójogi törvényen kimutathatók a pártpolitikus kerekasztal-lovagok bakancsnyomai, az elvtelen kompromisszumok. Így került az alkotmányba (1990-ig) a magyarságról megfélelkező kompország-kompromisszum, miszerint a Magyar Köztársaság olyan független, demokratikus jogállam, amelyben a polgári demokrácia és a demokratikus szocializmus értékei egyaránt érvényesülnek. Így lett a köztársasági elnök egy teljesen elgyengített intézmény a kommunista jelölttől való félelem miatt. A despotikus köztársasági elnöktől való félelem szülte azt a fura alkotmányjogi regulát, hogy a feloszlott országgyűlés működése az új országgyűlés alakuló üléséig tart. Így lett egy még kialakulatlan és instabil többpártrendszerben túlságosan pártpolitikai a választójogi törvény, amely valamennyi pártot valamennyi választókerületben indulásra késztet, amely politikai mozgalmakat pártmezbe kényszerít. Mindezeket a sokszor direkt és taktikai pártelképzeléseket az országgyűlés nem tudta ellensúlyozni, így valószínű, hogy politikatörténetileg nem mindig az optimális döntés született meg.

ad c.) Rendkívül jelentős változást hozott az országgyűlés közjogi státusában az október 23-án kihirdetett 1989. évi XXXI. törvény. A hatalommegosztásra épülő parlamenti típusú kormányzati rendszerben az országgyűlés a hatalomgyakorlás, a társadalomirányítás egyik központja lett. Az alkotmány megszüntette a helyettesítő szervet (az Elnöki Tanácsot) és védte a törvényhozó hatalom hatáskörét. Más parlamenti köztársaságokhoz viszonyítva talán túlságosan is erős a parlamenti hatáskör.

Az új alkotmányszöveg az országgyűlést állandóan ülésező testületként képzei el, amelynek első ülésszaka február 1-től június 15-ig, második ülésszaka szeptember 1-től december 15-ig tart. Az alkotmány professzionista képviselőket tételez fel, akiknek a függetlenséget biztosító tiszteletdíj jár. Jogállásukról külön törvény rendelkezik.

A közjogi státust természetesen más törvények is érintették. Kiemelendő mindenekelőtt az új többpártrendszerű választójogi törvény, az 1989. évi XXXIV. törvény, amelynek közvetítésével a politikai tagoltság intézményesen jelenhetett meg 1990-ben a parlamentben.

Az ügyrendi revízió állandóan napirenden volt 1989-ben, a 8/1989. (VI.8.) OGY h. az Országgyűlés Házszabályainak módosításáról és egységes szövegéről, bár túllépett az 1986-os korlátokon, azonban még az egypártrendszerre emlékeztető szabálycsokor.

A hiányosságok ellenére a parlamenttel összefüggő normarendszer nagyot lépett előre 1989-ben. Azok az alkotmányjogi dokumentumok (alkotmány, választójogi törvény, a képviselők jogállásáról szóló törvény, a házszabály), amelyekkel az országgyűlés közjogi pozícióját mérni lehet, s amelyek eddig meglehetősen hézagosan szabályozták a magyar országgyűlést, végre egymással is koherenciába kerülhetnek.

Az 1985-1990-es ciklus ötödik munkaevében az országgyűlés 36 ülést tartott, többet, mint az elmúlt négy vagy ötéves ciklusokban összesen szokott. Ez az adat már egy állandóan ülésező politikai képviselőre emlékeztet.

1989. a törvényhozás rekordéve, az országgyűlés 58 törvényt alkotott. Folytatódott az a folyamat, amely a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvénnyel indult el, amely a törvények uralmának, a törvényhozó hatalom tekintélyének visszaállítását jelentette. Összehasonlításként: az országgyűlés 1985-ben (június 8-tól) 4, 1986-ban 5, 1987-ben 12, 1988-ban 26, 1989-ben 58, azaz 105 törvényt fogadott el.

A törvények mennyisége mellett kiemelendő azok tartalma is. Az alkotmány módosításával Magyarország államformája változott meg, az államszervezet alapvető viszonyait (pl. a kormányzati rendszert, az alkotmánybíróságot), az állampolgárok jogait (pl. egyesülési, gyülekezési jog, sztrájkjog, népszavazás és népi kezdeményezés, utazás szabadsága, kivándorlás, választójog) számos alkotmányos jelentőségű törvény érintette. 1989 a közjogi törvényhozás, a jogállamiság felépítésének az éve. A május 10-én elfogadott ügyrend demokratikusabb törvényhozási eljárást tartalmaz, kétolvasatos tárgyalást ír elő. A képviselők az országgyűlés ülésén is benyújthatnak módosító javaslatot az általános vitában.

A törvényhozás folyamatába 1989-ben rendszeresen és tömegesen kapcsolódhattak be a különböző társadalompolitikai tényezők (a kerekasztal, a pártok, a társadalmi szervezetek, közvetlenül az állampolgárok), ezáltal az akaratképzésben a szakmai faktor, a kormányzat mellett megjelent a társadalom is. Mindez ösztönző hatással volt a parlamenti akaratkijelentésre, a törvényjavaslat parlamenti vitájára, aktívabbakká váltak a bizottságok, a képviselőcsoportok és maguk a képviselők.

Az aktivitás egyik bizonyítéka, hogy a képviselők többnyire kollektív alapon önálló indítványokat, törvényjavaslatokat terjesztettek elő. (Pl. az országgyűlési képviselők és a tanácsstagok választásáról szóló 1983. évi III. törvény módosításáról, a földről szóló 1987. évi I. törvény módosításáról. A törvénykezdemény 1989-ben már nem a kormányzat monopóliuma. Az aktivitás lemérhető a számtalan bizottsági és képviselői módosító indítványon (pl. az alkotmány október 23-i módosításához közel 70 módosító indítvány érkezett), a zajos parlamenti vitákon, amit a bizottsági és kormányzati egyeztetés szükségessége miatt sokszor félbe kellett szakítani. Megszűnt az egyhangú törvényhozás. A törvények parlamenti vitáiban megjelent a lobbyzás, a folyosókon jelen voltak az egyes pártok szakértői, akik képviselőiket látták el munícióval.

A másik fő parlamenti funkciókör, a parlamenti ellenőrzés intézményeiben felzárkózott a világtendenciákhoz. Az 1989. évi VIII. törvénnyel megszületett a bizalmi szavazás, az 1989. évi XXXI. törvénnyel pedig az Állami Számvevőszék és az állampolgári jogok országgyűlési biztosának intézménye. Az interpellá-

ció, amelynek címzetti köre most már a kormányra szűkül, a bizalmi indítványhoz hasonlatos jogintézmény lett.

A képviselők 1989-ben 154 interpellációt (és közel ennyi egyszerű kérdést) nyújtottak be az országgyűlés elnökéhez, és 111 interpellációt mondtak el az országgyűlésben. Ebből 18-at nem fogadott el az országgyűlés, ami a bizalom hiányát, illetve az országgyűlés szerepének erősödését jelzi. Ugyanakkor az 1989-es interpellációkra is elmondható, hogy az általuk felvállalt ügyek zöme még távol áll a politikai színezetű, bizalmi jellegű kérdésfelvetéstől. (Pl. a hegyeshalmi határátkelőhelyen kialakult forgalmi helyzet, a Soroksári-Duna üdülőkörzet fejlesztése, a kerepestarciai BM Tartalékos Tisztképző Iskola áthelyezése.)

1989. a bizottsági rendszer átalakulásának az éve is, az ügyrendmódosítás a mentelmi és összeférhetetlenségi bizottsággal együtt 16 bizottságot sorol fel. A bizottságok nemcsak a törvényhozásban, hanem az ellenőrzésben is jelentős szerepet visznek. Az ellenőrzési funkció önállósodását, tisztulását jelzi, hogy külön ad hoc „vizsgálóbizottságok” jöttek létre, amelyek már nem kizárólag képviselőkől állhatnak. Tipikusan ilyen bizottság a Bokor Imre: Kiskirályok mundérban c. könyve kapcsán kirobbant honvédelmi visszaéléseket vizsgáló parlamenti bizottság, a Bős-Nagymarosi építkezést vizsgáló bizottság, a társadalombiztosítási bizottság, a reformbizottság, s létezett az ügyrendre ügyelő bizottság, sőt a társadalmi szervezetek költségvetését elosztó, pénzügyi hatalommal felruházott bizottság is.³⁷

A pártállam szétesésével jelentős változás következett be a harmadik fő parlamenti funkciókörben, a kormányzat szervezeti és személyi létrehozatalában. A Hazafias Népfront Országos Tanácsa 1989. májusában a Németh-kormány átalakításakor lemondott a még létező formális közjogi jogosítványairól és javasolta koalíciós kormány létrehozását.³⁸

Az országgyűlés 1989-ben nyolc minisztert mentett fel és hat minisztert választott meg. E döntésekben megnőtt a parlament szerepe (pl. a környezet- és vízgazdálkodási miniszter lemondását a képviselők kezdeményezték), az ügyrend szerint a személyi javaslatok előterjesztése előtt a jelöltet az illetékes állandó bizottság meghallgatja és véleményezi.

Előrelépések történtek a parlamenti belső demokráciában. Az országgyűlés hatáskört kapott (és politikai szerepet vállalt) saját tisztikarának kiválasztásában, személyi változások voltak a tisztségviselők körében is (pl. Stadinger István lemondása után 1989. május 10-én Szűrös Máttyás lett az országgyűlés elnöke).

Átalakult az országgyűlési apparátus, amely az országgyűlés elnöke által kinevezett és irányított főtitkárból (és apparátusából), az Országgyűlési Hivatalból és az elnöki titkárságból áll. Javultak a képviselői munka technikai feltételei,

³⁷ JÓNÁS KÁROLY adatai (1990)

³⁸ Lásd Huszár István hozzászólását, ON. 3809-3810. p.

a parlament-jelentős „négyzetmétereket” szerzett vissza a kormányhivataloktól (pl. képviselői telefonszobákat, bizottsági szobákat). 1989 őszén az országgyűlés visszaköltözött a felújított képviselőházba, ahol a szavazatszámoló gép alkalmazásával könnyebb és gyorsabb lett a parlamenti határozathozatal.

1989. december 21-én az országgyűlés -, a pártfrakciók szónokainak mondanóját meghallgatva – név szerinti szavazással, 320 igen szavazattal 2 tartózkodás mellett úgy határozott, hogy az Alkotmány 28.§ (2) bekezdése alapján 1990. március 16-i hatállyal kimondta feloszlását.

Az országgyűlés működése az önfeloszlása kimondását követően átnyúlik az 1990. évre is (73-83. ülés). 1990 első negyedévében az első szabad választások előtt az országgyűlés 27 törvényt alkotott még. E törvények közül alkotmányjogilag kiemelném a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvényt³⁹, továbbá a köztársasági elnök közvetlen választásának visszaállításáról rendelkező XVI. alkotmánymódosító törvényt. Ez utóbbi már jól mutatta a rendszerváltó politikai eliten belüli törésvonalakat, amelyek az 1989. novemberi, négy igenes népszavazás után láthatóvá váltak.⁴⁰

5. Epilógus

A március 15-re is emlékező utolsó parlamenti üléssel egy rendkívül ellentmondásos parlamenti ciklus zárult le a magyar történelemben. Hosszasan lehetne idézni a furcsa párhuzamokat, kinek, hogyan tapsoltak, miről, hogyan szavaztak a ciklus képviselői. Az előbb hivatkozott 1990. évi IV. törvényt egy fontos szabadságjogról ugyanaz a parlament alkotta meg, amely korábban elfogadta az Állami Egyházügyi Hivatal elnökének, Miklós Imrének a beszámolóját.⁴¹

1988 őszétől, a Németh kormány hivatalba lépésétől számítva, elmondható a Tisztelt HáZRól, hogy átment azon a bizonyos damaszkuszi úton, köszönhetően sok felelősen gondolkodó tagjának és nem kis mértékben a függetlenné vált képviselők csoportjának, amely nyitott volt a szerveződő többpártrendszer irányában is.⁴²

Németh Miklós miniszterelnök záró ülésen elmondott szavai hűen kifejezik ezt a függetlenedést és a nemzetileg is elkötelezett felelősségvállalást: „1988 vége

³⁹ KUKORELLI ISTVÁN: A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény születése és sajátosságai. In: Magyarországot saját alkotmánya nélkül kormányozni nem lehet. 130-134. p.

⁴⁰ ON 6712-6719. p.

⁴¹ ON 1717-1757. p.

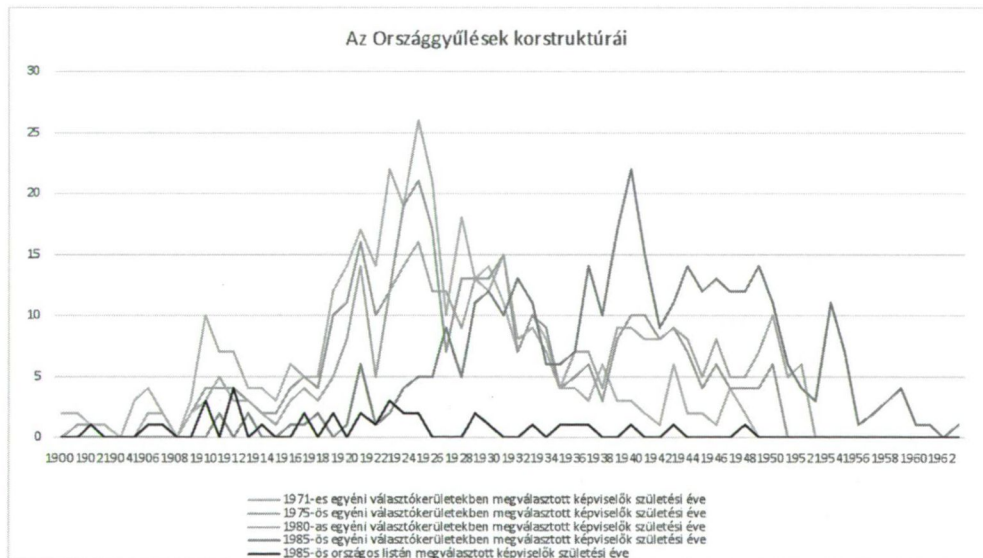
⁴² Lásd jegyzőkönyv az országgyűlési képviselők független csoportjának 1989. november 15-én a Parlament fsz. 2. számú termében tartott üléséről. Kézirat. Az ülésen Antall József az MDF, Kiss János az SZDSZ és Kukorelli István a HNF együttműködési ajánlatáról vitatkoztak a képviselők. A független képviselők csoportja ekkor (1989. 11. 15.) 91 tagú.

felé úgy fogtunk a közös munkához, hogy egy modellváltást kell végrehajtanunk, s most, a búcsú pillanatában azzal a tudattal állhatunk fel a padsorokból, hogy egy békés rendszerváltás alkotmányos jogi lehetőségeit és garanciáit teremtettük meg. Ez példátlan feladat volt, és úgy érzem, megfeleltünk neki! Csak úgy sikerülhetett mindez, hogy a feladattal együtt magunk is megváltoztunk.

De nemcsak mi magunk változtunk, hanem alapvetően megváltozott a Kormány és a Parlament politikai természete. Az állampárt és a pártállam lebontása nyomán a Kormány a nemzet kormányának deklarálta magát, mely kizárólag a Parlamentnek tartozik felelősséggel. A korábbi egypárt felbomlásával pedig a Parlamentben megszűnt e párt többségi képviselete. Ezzel létrejött a feltétele annak, hogy mind a Parlament, mind a Kormány felszabaduljon a pártérdek kötelező képviselete alól és pártok felett álló nemzeti érdekeket képviseljen.

A Parlament és a Kormány új szellemű együttműködése azt is lehetővé tette, hogy befogadják és intézményesítsék a társadalom – különböző nézetek vitájában formálódó – politikai akaratát. Tisztelt Képviselőtársaim! 1848 óta kevés esztendőben -,talán ha egy vagy két alkalommal – történt annyi minden, mint 1989-90-ben, a fejlődést eltorlaszoló múltbeli kövületek, a falak eltávolításában, mindezzel a jövőnek nyitva utat.”⁴³

1. ábra: A képviselők korösszetétele



⁴³ ON 6838. p. Az országgyűlés átalakulásáról ld. továbbá OPLATKA ANDRÁS: Németh Miklós „Mert ez az ország érdeke”. Helikon Kiadó Budapest, 2014.; Történelmi parlament – parlamenti történetek. Magyar Nyitány - Régi képviselők a T. Házból (1985-1990). Volt országgyűlési képviselők emlékezései SZTRAPÁK FERENC interjűjával. Turulpressz Tata, 2007.; SMUK PÉTER: Magyar közjog és politika 1989-2011. Osiris Kiadó Budapest, 2011. 23-28. p.

KÖBLÖS ADÉL

A kivételes panasz szerepe az alkotmányos jogok védelmében¹

1. Az elnevezésről

Talán már a cím is sokakat elgondolkodtat: mi is az a „kivételes” panasz? Mivel hivatalos, jogalkotó által adott neve ennek a panasztípusnak sincs, ezért vagy a törvényhelyre² utalva szoktak rá hivatkozni [„26. § (2) bekezdés szerinti panasz”], vagy valamilyen jelzővel illetik ezt a panasztípust, megkülönböztetve az Abtv. 26. § (1) bekezdésében, illetve 27. §-ában szabályozott alkotmányjogi panasztól. A jogirodalomban és a joggyakorlatban ugyanakkor más elnevezések is elterjedtek. Úgy mint a kivételes³, a gyors vagy a közvetlen alkotmányjogi panasz⁴, illetve az alkotmányjogi panasz kivételes esete.⁵

A „kivételes” jelző az Abtv. 26. § (2) bekezdésének szövegéből eredeztethető, mely szerint: „az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha (...)” bizonyos feltételek teljesülnek.⁶ Ez a kivételesség többféle értelemben is felfogható.⁷ Egyrészt úgy, hogy a 26. § (2) bekezdése szerinti panasz azért kivételes, mert főszabályként, a bírói jogalkalmazást követően nyújtható be alkotmányjogi panasz. Van olyan felfogás is, mely szerint ez a típusú panasz „olyan »kivételes« (értsd: különös) jogintézmény, amely jellemzőiben eltér a többi alkotmányjogi panasz fajtától”⁸. E különös jelleget megítélésem szerint alapvetően a jogszabály közvetlen alkalmazása, illetve hatályosulása, az érintettség megítélésének sajátosságai, valamint a jogorvoslat (benne a bírói út) kimerítése, vagyis inkább annak hiánya adja.

¹ Jelen tanulmány a Nyílt Társadalom Alapítvány által támogatott „Constitutional Review – How to Make It Efficient against State Capture? Experiences from the Constitutional Changes in Hungary 2012-13” projekt keretében készült.

² Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.)

³ Lásd például: BALOGH ZSOLT – OAROSI ILDIKÓ: Vonzások és taszítások – bíróságok között, Alkotmánybírósági Szemle 2012/1. 75. p.

⁴ FRÖHLICH JOHANNA: Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, közvetlenül a jogszabályok ellen benyújtható alkotmányjogi panaszok befogadhatósága, Alkotmánybírósági Szemle 2013/1. 90. p.

⁵ NASZLADI GEORGINA: Az alkotmányjogi panasz első fél éve, Közjogi Szemle 2012/4. (2012a) 41. p.; NASZLADI GEORGINA: A német alkotmányjogi panasz hatása a hazai szabályozásra és az alkotmánybírósági gyakorlatra, Jura 2014/1. 235. p.

⁶ PACZOLAY PÉTER: Megváltozott hangsúlyok az Alkotmánybíróság hatásköreiben, Alkotmánybírósági Szemle 2012/1. (2012a) 68. p.

⁷ Lásd ezzel kapcsolatban: NASZLADI GEORGINA: Az alkotmányjogi panasz kivételes esete, Jogtudományi Közöny 2012/11. (2012b) 472. p.

⁸ FRÖHLICH 2013, 90. p.

A kivételesség mindkét esetben a másik két panaszfajtaéhoz való viszonyítás eredménye.

A kivételesség egy másik lehetséges értelmezési iránya az lehetne, ha ez valamiféle szűkítést jelent: ha a befogadhatóság egyéb feltételei (alkotmányos jog sérelme, érintettség, jogorvoslati jog kimerítése vagy hiánya, határidő, panasz formai és tartalmi kellékei, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, stb.) fennállnak, akkor is csak kivételesen foglalkozik a panasszal az Alkotmánybíróság.⁹ Igaz, arra vonatkozó iránymutatást az Abtv. nem tartalmaz, hogy milyen feltételek mellett lehetne tovább szűkíteni ezeknek a panaszoknak befogadását a „kivételesség” vonalán.

Az Alkotmánybíróság kifejezett módon még nem foglalt állást a kivételesség mibenlétéről.¹⁰ Döntéseit olvasgatva mégis inkább az a benyomás alakulhat ki bennünk, hogy a testület nem tette megáévá az utóbbi, a panaszok előterjesztését korlátozó értelmezést. Ha a „kivételesség” valamiféle megszorító feltételt fedne, akkor az inkább az *actio popularis*-tól való elhatárolással hozható összefüggésbe.¹¹

A „közvetlen panasz”¹² elnevezés abból ered, hogy az ügy (bírói) jogalkalmazói tevékenység nélkül jut az ügy az Alkotmánybíróság elé. Ennek oka az, hogy bírói jogalkalmazásra a jogi rendelkezések tartalmából fakadóan nem kerülhet sor, vagy az, hogy bár annak is helye lenne, de a bírói út kimerítése valamilyen oknál fogva nem várható el az indítványozótól. A közvetlenség tehát kétféle vonatkozásban érvényesül: egyrészt abban, hogy a norma bírói jogalkalmazás nélkül fejt ki hatását, közvetlenül „hatályosul, illetve alkalmazzák” az érintettre, másrészt pedig abban, hogy emiatt bírói eljárás nélkül, közvetlenül

⁹ Lásd ezzel kapcsolatban: VISSY BEATRIX: Az individuális alapjogvédelem kilátásai az alkotmánybíráskodásban. Merre mutat az alkotmányjogi panasz iránytűje? in: FAZEKAS MARIANNA (szerk.): Jogi tanulmányok – Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskoláinak III. konferenciája 2012. április 20. I. kötet, 202. p.

¹⁰ Ezt a kérdést vitte az egyik indítványozó – az imént említett felfogásból kiindulva – az Alkotmánybíróság elé egy 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott panasz keretében, de utóbb e tekintetben az indítványát visszavonta, így az eljárást az Alkotmánybíróság ebben a részben megszüntette. [3149/2013. (VII. 24.) AB határozat]

¹¹ Lásd ezzel kapcsolatban: GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA: Az Alaptörvény és az alkotmányosság legfőbb órének „feladat- és hatásköre”, Fundamentum 2014/1-2. 88. p. Lásd továbbá az Alkotmánybíróság alábbi döntéseit: 3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [4] Lásd még: 3104/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [4]; 3247/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [8]; 3303/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [2]; 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]; 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [33]; 3165/2013. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [4]; 3209/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [13]; 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]; 3033/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [19]; 20/2014. (VII. 3.) AB határozat Indokolás [43], stb.

¹² A közvetlen panasz kifejezést az Alkotmánybíróság is használta egy-egy döntésében. Például: 3329/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3332/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [8]

lehet az Alkotmánybírósághoz fordulni. Ez utóbbiból következik e panaszfajta gyorsasága is, miután kimarad a bírói jogérvényesítés fázisa.

2. A kivételes alkotmányjogi panasz megjelenése a hazai jogban

Ennek a panaszfajtának az elnevezésére tett kísérletek már sejtetik, hogy e panasznak az alapjogok (helyesebben: az Alaptörvényben biztosított jogok) védelmében betöltött szerepe nem szemlélhető önmagában, csakis a másik két panaszfajtaival, alapvetően pedig a 26. § (1) bekezdése szerinti panasszal, valamint az elvont utólagos normakontrollal való viszonyában.

A kivételes panasz helyének feltérképezéséhez elengedhetetlen annak figyelembe vétele is, milyen körülmények között jelent meg a hazai jogrend-szerben. Miként arra fent már utaltam, a kivételes alkotmányjogi panasz viszonylag új jogintézmény Magyarországon: a 2011. évi Abtv. honosította meg nálunk, alapvetően a német mintát követve, de attól pár jelentős ponton mégis eltérve.

2012 előtt, az alkotmánybírósági eljárások jelentős százalékát azok az ügyek tették ki, amelyek a bárki által kezdeményezhető (*actio popularis*) elvont utólagos normakontroll indítványok alapján folytak, sok esetben az indítványozó és a támadott szabály közötti mindenféle releváns kapcsolat nélkül. Hiszen bárki, bármely jogszabályt támadva, bármilyen alkotmányos rendelkezés sérelmét állítva, időkorlát nélkül fordulhatott az Alkotmánybírósághoz. Ez az egyes állítások szerint páratlanul széles, de már a kezdetektől fogva kritikák tárgyává tett¹³ hatáskör egyúttal kezelhetetlen ügyterhet eredményezett az Alkotmánybíróságnál, több évet, esetenként tíz évet is meghaladó ügyintézési határidővel.

A 2011-ben elfogadott Abtv. az egyéni (szubjektív) alapjogvédelem irányában mozdult el.¹⁴ Egyrészt leszűkítette az elvont utólagos normakontroll kezdeményezésére jogosultak körét. Másrészt – bár a bírói jogalkalmazáshoz kötöten, de – megtartotta az alkotmányjogi panasz korábbi formáját [most az Abtv. 26. § (1) bekezdésében található], és bevezette a bírói döntésekkel szemben igénybe vehető (ügynevezett „valódi”) alkotmányjogi panaszt (Abtv. 27. §), valamint a kivételes panaszt. Az *actio popularis* megszüntetése, és a korábban is

¹³ LÁBADY TAMÁS: A populáris akció és az egyéni jogvédelem biztosítása az alkotmánybírósági eljárásban, *Magyar Jog* 1991/7. 385-390. p., SÓLYOM LÁSZLÓ: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Budapest, 2001, 164-166. p., PACZOLAY 2012a, 67. p., további fejtegetés az *actio popularis*-szal összefüggésben: PACZOLAY PÉTER: Az egyéni jogsérelem az Alkotmánybíróság előtt, in: CSEHI ZOLTÁN – SCHANDA BALÁZS – LONNEVEND PÁL (szerk.): *Viva Vox Iuris Civilis. Tanulmányok Solyom László tiszteletére* 70. születésnapja alkalmából. Budapest, 2012. 257-258. p.

¹⁴ VISSY 2012, 200. p.

létezett panaszfajtának a bíró jogalkalmazáshoz kapcsolása ugyanakkor rést hagyott volna az alapjogok egyéni védelmének rendszerén, ha nincs a kivételes alkotmányjogi panasz. Az elvont normakontroll és a panasz természetesen nem ekvivalensek, miként arra alább még visszatérek. A jelenlegi szabályozás mindazonáltal nem ad egyértelmű irányutatót, hogy milyen szerepet is töltsön be a kivételes panasz az alkotmányos jogok védelmében.

3. A kivételes panaszok gyakorlatának főbb kérdései

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán, közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette. Ezen a rendelkezésen kívül számos más feltételnek teljesülnie kell ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság a panaszban felhozott alkotmányossági kérdéssel érdemben foglalkozzon. Az alábbiakban azokat a követelményeket veszem sorra, amelyek alapján a kivételes panaszok főbb jellemzői felrajzolhatóak.

3.1. Az érintettség

Kivételes alkotmányjogi panaszt (is) csak az érintettek terjeszthetnek elő. Az érintettség megítélése viszont ennél a panaszfajtánál gyakran egyáltalán nem egyszerű. Háttérében pedig az *actio popularis*-tól való elhatárolás, annak elkerülése is meghúzódik: „A kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális (jelenvaló) sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól.”¹⁵ Az Alkotmánybíróság – a német gyakorlatot¹⁶ szem előtt tartva¹⁷ – három vonatkozásban értékeli az érintettséget: a személyes, a közvetlen és az aktuális (tényleges) érintettséget külön vizsgálja.¹⁸

¹⁵ Pl.: 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]; 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]

¹⁶ A német gyakorlatról lásd: ZAKARIÁS KINGA: A bírósági határozatok ellen irányuló alkotmányjogi panasz a Német Szövetségi Alkotmánybíróság Esra-határozatának tükrében, Alkotmánybírósági Szemle 2011/2. 92. p.; NASZLADI 2014, 238. p., KELEMEN KATALIN: Van még pálya – A magyar Alkotmánybíróság hatásköreiben bekövetkező változásokról, Fundamentum 2011/4. 89-90. p.

¹⁷ Fröhlich Johanna hivatkozik ZAKARIÁS Kinga tanulmányára. Lásd: FRÖHLICH 2013, 91. p.

¹⁸ Az Alkotmánybíróság a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban (Indokolás [61]) fejtette ki részleteiben első ízben az érintettség tartalmát, elemeit.

A *személyes érintettség* azt jelenti, hogy a panaszos alapjogait sérti a támadott norma. A jogszabály tehát a panaszt előterjesztő személy jogviszonyára (jogaira és kötelezettségeire, jogos érdekeire) vonatkozik, a panaszos a támadott jogszabályi rendelkezés hatálya alá tartozik, annak jellemzően a címzettje. Előfordul azonban az is, hogy az indítványozó ugyan nem a címzettje az előírásnak, de az mégis az alapjogát érinti (sérti). A BNO kódok orvosi vényen történő feltüntetésével kapcsolatos ügyben, az Alkotmánybíróság ezt a következőképpen fogalmazta meg: „A *személyes érintettség az érintett saját alapjogában való sérelmét jelenti*. Ám az indítványozó nem csak akkor személyesen érintett, ha ő a norma címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy (orvos, OEP), a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn.”¹⁹ A személyes érintettség hiányát állapította meg rendre a testület akkor, amikor például szakszervezet vagy érdekvédelmi szervezet terjesztett elő saját nevében, de az érdekképviselő alá tartozó személyek jogainak védelme céljából alkotmányjogi panaszt.²⁰

A személyes érintettség követelményét az Alkotmánybíróság különleges helyzetekben kiterjesztően, megengedően értelmezte. Így a titkos információgyűjtés rendőrségi törvénybe foglalt rendelkezései ellen benyújtott alkotmányjogi panasz kapcsán, a testület hosszasan elemezte – nemzetközi kitekintést is nyújtva – az érintettség, azon belül is a potenciális érintettség kérdését.²¹ A panaszt az Alkotmánybíróság befogadta, mert a megfigyelések sok embert érinthettek, a konkrét megfigyelés pedig – annak titkos jellege folytán – igazolhatatlan volt. Az eutanázia ügyben az Alkotmánybíróság úgy találta, hogy mivel minden ember halandó, minden ember érintettsége megállapítható.²² Az ilyen ügyekben, ha az Alkotmánybíróság nem ismerte volna el „bárki” érintettségét, az alapjogok egyéni védelmének lehetőségéről mondott volna le.

A *közvetlen érintettség* külön fordulatban is megjelenik az Abtv. 26. § (2) bekezdésében. Ilyen panasz ugyanis akkor terjeszthető elő, ha a jogszabály közvetlen hatályosulása vagy alkalmazása folytán, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem. Egyrészt értelmezési kérdést vet fel az, hogy mit takar a közvetlen *hatályosulás* és a közvetlen *alkalmazás*.²³ Másrészt, egyáltalán mit jelent a *közvetlenség*. Az egyik alkotmánybírósági határozat szerint ez arra utal, hogy a

¹⁹ 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [28]

²⁰ 3021/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [3]; 3091/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]; 3092/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3] Ehhez képest Vincze Attila szerint az érdekképviselői szerv panaszbenyújtási jogának elismerése dogmatikailag nem volna kifogásolható, eljárás-hatékonyasági alapon pedig kívánatos volna. [VINCZE ATTILA: Az Alkotmánybíróság határozata a pénznyerő gépek betiltásáról – a Vállalkozás szabadsága és a bizalomvédelem, Jogesetek Magyarázata 2014/I. 11. p.]

²¹ 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [19]–[34]

²² 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [60]

jogszabály érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus nem szükséges.²⁴

A közvetlen érintettség különleges összefüggésben merül fel a hatósági jogalkalmazás vonatkozásában. Ha a közvetlen alkalmazást, illetve hatályosulást úgy fogjuk fel, mint a bírói jogalkalmazáson kívüli jogérvényesülést, akkor kétségtelen, hogy a hatósági jogalkalmazás beleesnék a közvetlen alkalmazás körébe. Ebben az esetben a hatósági jogalkalmazást követő alkotmányjogi panaszok befogadása csak a (hatékony) jogorvoslat kimerítésének hiánya miatt volna megtagadható (erre még visszatérek). Azonban akkor, amikor még hatósági jogalkalmazás sem volt, az Alkotmánybíróság a közvetlen és aktuális érintettség hiánya miatt utasítja vissza a panaszokat,²⁵ azon az alapon, hogy a 26. § (2) bekezdésében alkalmazott fogalmakba az önkéntes jogkövetés fér bele, a hatósági jogalkalmazás már nem. E képből nem egyértelmű, hogy amennyiben nem volna mód a bírósághoz fordulni, az Alkotmánybíróság befogadná-e a közvetlen panaszt, a hatósági jogalkalmazást követően. Egyes szerzők erre a kérdésre igennel válaszolnak,²⁶ s ez állna összhangban azzal az igénnyel is, hogy az érintettek alkotmányos jogai, ilyen helyzetben se maradhassanak védelem nélkül.

Az *aktuális érintettség* főszabály szerint azt a feltételt támasztja a befogadáshoz, hogy az Alaptörvényben biztosított jog sérelme a panasz benyújtásáig bekövetkezzen (tényleges vagy jelenvaló érintettség).²⁷ Ez alól azonban vannak kivételek. Például, ha a támadott jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen levezethető, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható (záros) időn belül kényszerítően (elkerülhetetlenül) be fog következni.²⁸ Más esetekben, az aktuális érintettség rugalmas kezelése a személyes érintettség megengedőbb felfogásából eredt: így az eutanázia ügyben elegendőnek találta a testület azt, hogy bárki bármikor dönthet úgy, hogy élő végrendeletet kíván tenni.²⁹ Illetve azt, hogy bárki bármikor kerülhet életveszélybe, amikor is döntenie kell az életmentő beavatkozások

²³ Az Alkotmánybíróság megközelítésére lásd: 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [50]. A jogirodalomban lásd: NASZLADI 2012a, 42. p., NASZLADI 2012b, 474-476. p., SZALBOT BALÁZS: Az Alkotmányjogi panasz legújabb kérdései – A közvetlen panasz, *De iurisprudencia et iure publico* 2013/2. <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2013-2-20.pdf> (letöltés ideje: 2015. június 9.) 9-16. és 24. p.

²⁴ 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [34]

²⁵ 3085/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [4]; 3079/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [6]; 3220/2012. (IX. 17.) AB végzés, Indokolás [4]; 3241/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]

²⁶ TÓTH J. ZOLTÁN: Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben (I. rész), *Közjogi Szemle* 2012/3. 14. p.

²⁷ 3020/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [6]; 3329/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [11]; 3330/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [7]; 3336/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [7]

²⁸ 33/2010. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [62] és [66], 3244/2014. (X. 3.) AB határozat

²⁹ 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [65]

visszautasításáról.³⁰ A BNO kódok orvosi vényen való feltüntetésével foglalkozó ügyben a testület arra a következtetésre jutott, hogy mivel a kifogásolt rendelkezéseknek az alkalmazása kötelező, mindaddig, amíg azok hatályban vannak, az orvosi vény kiállítására és beváltására alkalmas az információs önrendelkezési jog korlátozására.³¹

3.2. Alkalmas (hatékony) jogorvoslat hiánya

A 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz befogadásának a feltétele, hogy a panaszos a rendelkezésre álló, a *sérelem orvoslására szolgáló* jogorvoslati lehetőségeit kimerítse, vagy jogorvoslat egyáltalán ne álljon rendelkezésre. Ebből a feltételből következtethetünk arra, hogy az alkotmányjogi panasz egy végső (illetve szubszidiárius) eszköz az alkotmányos jog sérelmének orvoslásában.

A „*sérelem orvoslására szolgáló jogorvoslat*” fordulat értelmezése alapvetően meghatározza a 26. § (1) és (2) bekezdése szerinti panasz viszonyát ott, ahol ugyan rendelkezésre áll a bírói út, azonban az nem tekinthető olyannak, mint ami a sérelem orvoslására szolgál, vagy miként azt az Alkotmánybíróság megfogalmazta: az orvoslásra alkalmas. A bírák felmentésének ügyében megfogalmazottak szerint: „Mivel azonban a vitatott előírás kógens szabály, a felmentés kérdésében nincs mérlegelési lehetőség, a bírót úgy kell felmenteni, hogy annak szolgálati jogviszonya a Bjt. 230. §-ában meghatározott időpontban megszűnjön. A szolgálati jogvitában a bíróság eljárása ebben a részében formális – csak azt vizsgálhatja, hogy az érintett bíró betöltötte-e a nyugdíjkorhatárt, illetőleg felmentése során betartották-e a törvényben előírt határidőket, eljárási szabályokat –, így az *nem tekinthető az érintettek panaszban előadott jogsérelmének hatékony orvoslására szolgáló, arra alkalmas jogorvoslatnak*. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem támasztható az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz benyújtásának feltételeként olyan jogorvoslat kimerítésének követelménye, amely – a vonatkozó jogi szabályozásból következően – nem alkalmas arra, hogy a panaszos jogsérelmét orvosolja.”³²

Nemcsak akkor nem elvárt a bírói út kimerítése, amikor az formális lenne, de akkor sem, ha „egyedi ügy”³³ csak úgy volna kreálható, ha a panaszos jogsértést követ el, s ennek következményeit alkalmazzák vele szemben. Ilyenek például a bevállásra épülő adójogszabályok, vagy törvényen alapuló fizetési vagy másfajta kötelezettségek.³⁴

³⁰ Indokolás [62]

³¹ 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [31]

³² 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [60]

³³ Abtv. 1. § a) pont

³⁴ 3149/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [11], 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [30]

A jogorvoslat kimerítésének kötelezettsége más megközelítésbe kerül közigazgatási ügyekben. Az egyes szerzők által kifogásolt:³⁵ alkotmánybírósági gyakorlat ugyanis a közigazgatási döntések ellen nem engedi meg a közvetlen panasz-eljárást, hanem megköveteli a bírói út (közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának a kimerítését).³⁶ A kritika alapja az, hogy e megközelítés nem fér össze a 33/2012. (VII. 17.) AB határozat szellemével.³⁷ A kivételes panaszt ez utóbbi alapján, a hatósági döntést követően be kellene fogadni, ha a bírói út nem alkalmas az elszenvedett jogsérelem orvoslására, vagyis formális. E felvetés jogosnak és helyénvalónak tekinthető, de a jogkövetkezmények oldaláról közelítve a témát nem biztos, hogy messzire megyünk vele. Erről alant még szót ejtek.

3.3. A közvetlen panasz benyújtásának határideje

A kivételes alkotmányjogi panasz további sajátossága a benyújtására nyitva álló határidő. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében kivételes panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet benyújtani. Együtt olvasva ezt az előírást az aktuális érintettség (bekövetkezett jogsérelem) követelményével látható, hogy az egyéni alapjogvédelem rendszerében egy rés tátong. Ha a joghatások kiváltásához egyéb cselekményekre (alkalmazásra) van szükség, ott előfordulhat, hogy a jogszabály hatálybalépését követő száznyolcvan nap anélkül múlik el, hogy a norma közvetlen alkalmazása bárkit is érintett volna. Ugyanez a helyzet, ha a jogszabály ugyan további cselekmény nélkül, de csak a hatályba lépését követő száznyolcvan nap elteltével fejt ki joghatásait.³⁸

4. Jogkövetkezmények

A kivételes panasz alkotmányos jogok védelmében betöltött helyének feltérképezésénél nélkülözhetetlen annak számbavétele is, hogy melyek a sikeres panasz jogkövetkezményei.

³⁵ BENCSIK András – NASZLADI Georgina: Alkotmányjogi panasz a közigazgatási hatósági eljárásban – avagy a bírósági felülvizsgálat jogorvoslati jellegének alapjogvédelmi relevanciái, *Közjogi Szemle* 2013/3. 25, 27–29. p.

³⁶ 3372/2012. (XII. 15.) AB végzés, *Indokolás* [7]–[11]

³⁷ BENCSIK – NASZLADI 2013, 28–29. p.

³⁸ A merev értelmezést helytelenítette Stumpf István alkotmánybíró a 3264/2012. (X. 4.) AB végzéshez írt különvéleményében, jelezvén, hogy a többségi értelmezés „irracionális alkotmányos jogorvoslati deficitet eredményez”. (Indokolás [13]) A döntés és a különvélemény kritikájára lásd: POZSÁR-SZENTMIKLÓSY ZOLTÁN: Az Alkotmánybíróság végzése a széksértésről – A határidő-számítás és a közvetlen alkotmányjogi panasz befogadhatóság, *Jogesetek Magyarázata* 2013/1. 30–32. p.

4.1. A jogszabály megsemmisítése

A kivételes panasz normakontroll-funkciójából fakadóan, az egyik legjelentősebb jogkövetkezmény a támadott jogszabály megsemmisítése. Ezzel megvalósul a panaszok objektív jogvédelmi feladata: az alaptörvény-ellenes norma kivonása a jogrendszerből. A megsemmisítéssel azonban nem feltétlenül orvosolható az indítványozó jogséreleme. Ha e jogsérelem folyamatosan fennáll, és a kifogásolt szabály mindenféle további cselekmény nélkül hatályosul, akkor a megsemmisítés egyben a panaszos jogsérelmének a kiküszöbölésére is alkalmas, legalábbis a jövőre nézve.³⁹ A kivételes panaszoknál azonban gyakran előfordul, hogy a sérelem egyszeri, múltban bekövetkezett esemény volt. Ennek kiküszöbölése már közel sem megy ilyen magától értetődően.

Erre szolgálhat a jogszabály *ex tunc* hatályú megsemmisítése,⁴⁰ melynek tartalma, hatása azonban nem teljesen tisztázott.⁴¹ A tapasztalat azt mutatja, hogy e jogorvoslás rendszerint további jogalkotói, illetve jogalkalmazói beavatkozást tesz szükségessé.⁴² A bírák felmentésének ügyében, az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a felmentett bírák szolgálati viszonya nem áll helyre az alkotmánybírósági döntés erejénél fogva, hanem további jogi helyzetüket a bírák jogállására vonatkozó törvény szerint lehet rendezni.⁴³ Az egyházak állami elismerésének ügyében pedig az Alkotmánybíróság a határozat indokolásában kitért ugyan arra, hogy az *ex tunc* megsemmisítésnek milyen joghatása van,⁴⁴ az alkotmányozó, illetve a jogalkotó más utat választott a helyzet rendezésére.

Hatályon kívül helyezett jogszabályt az Alkotmánybíróság nem semmisít meg, legalábbis erre eddig nem volt példa. A szakszolgálati pedagógus pótszabadságával foglalkozó ügyben sem tette, csupán annak kimondásáig jutott el, hogy a vonatkozó szabályok alaptörvény-ellenesek voltak. A testület az indokolásban kifejtette, hogy „a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítása a jövőre nézve megnyithatja az indítványozó (és a vele azonos helyzetben

³⁹ Lásd például: 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, 24/2014. (VII. 22.) AB határozat

⁴⁰ Például a bírák felmentésének ügyében [33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [108]]; illetve az egyházak elismerésének ügyében [6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [215]]

⁴¹ Ezzel e kérdéssel is foglalkozik a bírák felmentésének tárgyában hozott AB határozatot elemezve Balogh-Békési Nóra (BALOGH-BÉKÉSI NÓRA: „Marbury felmentése” – Alkotmánybírósági hatáskör-elemzés a bírói korhatár ügyön keresztül, Jogtudományi Közlöny 2012/10. 427. p.), Csink Lóránt (CSINK LÓRÁNT: Az Alkotmánybíróság határozata a bírói hivatás felső korhatárának szabályairól – Az elmozdíthatatlanság alkotmányjogi fogalma, Jogesetek Magyarázata 2012/4. 17. p.), illetve Halmi Gábor (HALMAI GÁBOR: Alkotmányvédelem jogvédelem nélkül? Fundamentum 2012/2. 106-107. p.)

⁴² Erre mutatott rá az Alkotmánybíróság az egyházak elismerésének ügyében hozott határozatot követően elfogadott döntésében: 35/2014. (XII. 18.) AB határozat, Indokolás [43]-[50]

⁴³ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [100]

⁴⁴ Indokolás [215]: „az OGYh. mellékletében megjelölt egyházak egyházi jogállásukat nem veszítették el, vallási egyesületté történő átalakulásuk nem kényszeríthető ki”

lévő más személyek) előtt az igényérvényesítés lehetőségét”⁴⁵. Az indokolás részletező okfejtése lényegében – az elévülési időn belül érvényesülő – általános alkalmazási tilalomként fogható fel azzal, hogy a végrehajtás – legalábbis a testületi felfogás alapján – végső soron a bíróságokra tartozó feladat.

4.2. Alkalmazási tilalom

Az alkalmazási tilalom kifejezetten a jogorvoslati funkciót szolgáló jogkövetkezmény. Az Abtv. 45. § (2) bekezdésében használt „egyedi ügy” fordulat miatt azonban – figyelemmel az Abtv. 1. § a) pontjára, melynek értelmében egyedi ügy csak bírósági eljárás lehet – az alkalmazási tilalomra vonatkozó előírások érvényesíthetősége a kivételes panaszok esetén kérdéses lehet.⁴⁶

Ennek ellenére az Alkotmánybíróság, a 26. § (2) bekezdése szerinti panasznál is élt már az alkalmazási tilalom elrendelésével.⁴⁷ A kivételes panasz kapcsán azonban sem az Abtv., sem más törvények nem rendezik az alkalmazási tilalom tartalmát, érvényesíthetőségének mikéntjét. Ezáltal a testület tulajdonképpen ugyanazzal a helyzettel találja szemben magát, mint az 1989. évi Abtv.⁴⁸ hatálya alatt a 48. § [most 26. § (1) bekezdése] szerinti panasznál: keresi a jogorvoslat nyújtásának lehetséges eszközeit, s döntéseiben az adott ügy körülményeitől függően igyekszik valamiféle megoldást találni, az alkalmazási tilalmat tartalommal megtölteni.⁴⁹

4.3. Mulasztás, illetve alkotmányos követelmény megállapítása

A mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítása és a jogalkotó felhívása jogalkotói feladatainak teljesítésére egy jogszabály kímélő megoldás, ha a meglévő szabályozás alaptörvény-ellenessége további jogalkotással kiküszöbölhető. E jogkövetkezmény azonban a múltban bekövetkezett jogsérelmek kiküszöbölésére rendszerint nem alkalmas, bár előfordulhatnak olyan helyzetek (például megfelelő kompenzáció nyújtása), amikor ez mégis hatékony megoldás lehet. Alapvetően a hosszabb távú, folyamatosan fennálló jogviszonyokra vonatkozó szabályozás hiányosságából fakadó, illetve általában az alaptörvény-ellenesség jövőre vonatkozó felszámolásának hatékony eszköze

⁴⁵ 10/2015. (V. 4.) AB határozat, Indokolás [42]

⁴⁶ Lásd ezzel kapcsolatban: HALMAI 2012, 106. p., illetve CSINK 2012, 17. p. (34. számú lábjegyzet)

⁴⁷ 6/2013. (III. 1.) AB határozat

⁴⁸ Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXI. törvény

⁴⁹ Az egyházak országgyűlési elismerésével kapcsolatos határozatában ez annak kimondását jelentette, hogy – hasonlóan a visszaható hatályú megsemmisítéshez – az alaptörvény-ellenesnek talált, időközben már hatályon kívül helyezett jogszabályon alapuló országgyűlési határozatokhoz nem fűződtek joghatások. (Indokolás [215])

inkább ez a jogkövetkezmény. Mint ilyen konkurál a *pro futuro* megsemmisítéssel, mely a mulasztás megállapításához képest – a norma hatályvesztése folytán – erősebb jogalkotási kényszert jelent a jogalkotó oldalán.

Az Alkotmánybíróság alkotmányos követelménnyel, az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz alapján, a bíróságokon kívüli egyéb jogalkalmazókat,⁵⁰ illetve ha egyébként bírói útra is tartozó ügyről van szó, akkor a bírókat is, valamint a jogalkotót⁵¹ célozza meg. Az alkotmányos követelmény alapvetően a jövőre nézve érvényesíthető. Ez különösen így van, ha az alkotmányos követelmény a jogalkotónak szól. Ha a jogalkalmazóknak címezi az Alkotmánybíróság, akkor az alkotmányos követelmény a jövőben felmerülő viták során szolgálhat értelmezési keretként. Ahhoz, hogy a panaszos múltban bekövetkezett sérelmére visszahasson, ahhoz valamiféleképpen vissza kell juttatni az „ügyet” ebbe a fázisba, ám ennek eszközei hiányosak a 26. § (2) bekezdése szerinti panasznál.

5. Mire is jó a kivételes panasz?

A kivételes alkotmányjogi panasz mint panasz az alkotmánybírósági felfogás értelmében kettős intézmény: jogorvoslat és normakontroll.⁵² E jogintézményének „elsődleges célja az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály által okozott jogsérelem orvoslása. Ehhez kapcsolódik a jogszabály felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszok esetén másodlagos célként a későbbiekben előforduló hasonló jogsértések megelőzése és ennek révén egyben az alkotmányos jogrend objektív védelme.”⁵³

A jogorvoslati (jogvédelmi) funkció megkövetelné, hogy a közvetlen alkotmányjogi panasz is képes legyen a sérelmet szenvedetteknek orvoslást nyújtani, de legalábbis az ahhoz vezető utat megnyitni. A helyzet azonban az, hogy befogadási oldalon mindenképpen problematikus a panasz benyújtására nyitva álló határidő számításának módja, mely az érintettség fogalmával karöltve komoly jogvédelmi deficitet eredményez. Még inkább megkérdőjelezhető a kivételes panaszok jogorvoslati hatékonysága a jogkövetkezmények oldalán. A múltban egyszer megtörtént, és nem folyamatában fennálló vagy ismétlődő jogsérelmek kiküszöbölése az *ex tunc* hatályú megsemmisítés, illetve alkalmazási tilalom tartalmának, az alkotmánybírósági határozat végrehajtásának rendezetlensége okán meglehetősen bizonytalan.

⁵⁰ 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, 20/2014. (VII. 3.) AB határozat

⁵¹ 6/2013. (III. 1.) AB határozat

⁵² Bragyova András szerint helyesen nem jogorvoslatot, csak jogvédelmet nyújt az alkotmányjogi panasz. BRAGYOVA ANDRÁS: Az alkotmányjogi panasz fogalma. in: Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére, Budapest, 2008, 70. és 76. p.

⁵³ 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [11]

A kivételes panasz szerepének körülírásához figyelemmel kell lenni a 26. § (1) bekezdés szerinti panaszra, valamint a két panaszfajta közötti viszonyra is. A 26. § (1) bekezdése szerinti panasszal való közvetlenebb kapcsolat eredője az, hogy mindkettő célkeresztjében közvetlenül a jogszabály alaptörvény-ellenességének megítélése áll. Az összefüggésre az Abtv. megszövegezése is utal azzal, hogy egy §-on belül, egymáshoz kapcsoltnan foglalkozik a törvény e kétféle panasszal. A 26. § (1) bekezdése szerinti panasz is kettős arcú intézmény: normakontroll és jogorvoslat. Az eddigi jogfejlődés azonban kitaposott már egy utat annak érdekében, hogy – ha még nem is minden vonatkozásban, de – ne csak a normakontroll, hanem a jogorvoslati oldal is érvényesülni tudjon.⁵⁴ Ugyanez még nem mondható el a kivételes panaszokról. Ezért bár a „sérelem orvoslására szolgáló jogorvoslat” fordulat minél megengedőbb értelmezése lehetővé teszi, hogy az egyébként rendelkezésre álló bírói út ellenére, a jogsérelem közvetlen panasz útján az Alkotmánybíróság elé kerüljön, egyáltalán nem biztos, hogy egy korábban (gyorsabban) megszülető kedvező döntés ténylegesen gyógyírt hoz a panaszosnak. Ez igaz a közigazgatási hatósági ügyekre is.⁵⁵

Nyilvánvaló, hogy ennek a panasznak a megközelítését egyúttal alapvetően befolyásolja az elvont utólagos normakontroll eljárás megindítására jogosultak körének megszorítása, az *actio popularis* megszüntetése. Ebből a nézőpontból szemlélve, a főszabálynak tekintett 26. § (1) bekezdés szerinti panaszhoz képest egyfajta hézagpótló szerep jut a kivételes panasznak. Az a igény húzódik meg mögötte, hogy akkor se maradjon az egyén jogvédelem nélkül, ha a 26. § (1) bekezdése szerinti panasz feltételei nem teljesülnek. A számok⁵⁶ ugyanakkor jelzik, hogy vannak időszakok, mikor nagyon is előtérbe lép e panaszfajta az alapjogok védelmében.⁵⁷

Amellett, hogy az alkotmányjogi panasz jogintézményének eleve kettős, normakontroll és jogorvoslati jellege önmagában is felvet kérdéseket, a kivételes panasznál már a szabályozás szintjén sem egyértelmű, miként vélekedik

⁵⁴ Lásd a 23/1998. (VI. 9.) AB határozatot (ABH 1998, 182.), illetve az ennek nyomán beillesztett törvényi szabályokat, illetve azok módosításait.

⁵⁵ Lásd a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 113. §-át. Az újrafogalmazott szabályozás visszafogottsága feltételezhetően épp abból ered, hogy a bírósági felülvizsgálat kiszélesítése miatt a hatósági határozatokat követően bírói út vehető igénybe, s ezen keresztül a hatósági jogalkalmazás alkotmányos kontrollja a 26. § (1) bekezdése szerinti panaszon keresztül juttatható el az Alkotmánybíróság elé.

⁵⁶ Lásd ezzel kapcsolatban az alkotmánybírósági statisztikákat: <http://mkab.hu/dokumentumok/statisztika/2014> (letöltés ideje: 2015. június 16.)

⁵⁷ Nagyszámú indítvány alapján járt el az Alkotmánybíróság a bírák felmentésének ügyében [33/2012. (VII. 17.) AB határozat], az egyházak elismerésének ügyében [6/2013. (III. 1.) AB határozat], a korhatár előtti nyugdíjak megszüntetésével kapcsolatos ügyben [23/2013. (XI. 25.) AB határozat]; szövetkezeti integráció ügyében [20/2014. (VII. 3.) AB határozat], de nagyszámú indítvány érkezett a devizahitelek ügyében is [3087/2015. (V. 19.) AB végzés]

a jogalkotó erről a házagpótló szerepről. Tisztázatlan, hogy mennyiben akart (lazább érdekelttséghez kötött) elvont normakontrollt, vagy a jogvédelmi hiányt kitöltő intézményt. A panasz benyújtására nyitva álló határidő számítása, a múltbéli jogsérelmek orvoslására szolgáló jogkövetkezmények, illetve azok végrehajtásának alulszabályozottsága inkább egy elvont normakontroll⁵⁸ indítványozásának elvével csengenek össze.⁵⁹ Ehhez képest az érintettség, illetve az alaptörvényben biztosított jog bekövetkezett sérelmének a feltétele (emiatt kizárt, hogy hatályba még nem lépett jogszabály is támadható, bár így a jogsérelem megelőzhető lenne), a jogorvoslatok kimerítésének követelménye, valamint az, hogy a jogszabály hatályvesztése nem eredményezi automatikusan az eljárás érdemi vizsgálat nélküli lezárását⁶⁰ – *jogorvoslati jellegű* intézmény irányába mutat. Nem csoda talán, hogy az alkotmánybíróági gyakorlat némi kuszaságot mutat: a határidő számítása során inkább elvont normakontrollként tekint a közvetlen panaszra, a jogkövetkezmények vonatkozásában azonban esetenként igyekszik a jogorvoslati jelleget erősíteni (pl. alkalmazási tilalom kimondásával), igaz, forradalmi megoldással még nem állt elő.

A gyakorlat fényében, a 26. § (2) bekezdésének alkalmazási körébe tartozó esetek, egy szélesebb skálán helyezhetőek el. Egyes ügyek – egy megengedőbb érintettségi felfogást követve – lényegében közel állnak az *actio popularis*-hoz, vagy egy érdekelttségi alapú normakontrollhoz. Ezekben az ügyekben, a szabály természetéből fakadóan szinte bárki, de legalábbis igen széles körben jogosultak panaszt előterjeszteni. A vizsgálat a szabályban megnyilvánuló alaptörvényellenesség felszámolására koncentrál, s a jövőbe tekint, az Alkotmánybíróóság látókörén kívül kerül az esetleges múltbéli jogsérelmek reparálása. Ezen esetekre az a jellemző, hogy ha nem lehetne panaszt előterjeszteni, akkor az alapjogi védelem az elvont normakontroll indítványozására jogosultak mérlegelésétől válna függővé. A skála másik végén helyezkednek el azok az ügyek, ahol a jogsérelem múltban bekövetkezett, egyszeri, koncentrált történésből ered, a jogalkotás pedig tartalmában súrolja a jogalkalmazás határait. Az Alkotmánybíróóság döntése a jövőre nézve legfeljebb erkölcsi elégtételnyújtásra volna elegendő, ezért a panaszosok helyzetének rendezése, illetve a jogalkotó visszatartása a hasonló megoldásoktól a múltra visszanyúló rendezést kíván.

Bízunk benne, hogy a gyakorlat kiérleli majd a kivételes panasz *ellentmondásmentes szerepét* az Alaptörvény és az alkotmányos jogok védelmében.

⁵⁸ Miként Paczolay Péter fogalmazott: „A normakontroll tehát a jogrend harmóniáját, az »alkotmányellenesség-mentességét« állítja helyre, a panasz viszont mindig alapjogi kérdést dönt el.” (PACZOLAY 2012b, 263. p.); Vissy Beatrix az elvont normakontrollra az objektív jogvédelem részeként tekint, míg az alkotmányjogi panaszt szubjektív jogvédelmi eszköznek tekinti. (VISSY 2012, 200. p.)

⁵⁹ Az elvont normakontroll-eljárással rokonítja a kivételes panasz lehetőségét Vissy Beatrix (VISSY 2012, 201. p.), és ezt a jelleget domborítja ki Csink Lóránt is (CSINK 2012, 13. p.)

⁶⁰ Abtv. 64. § e) pontja

NAGY FERENC

Törvényesség – Alkotmány – Büntetőjog

1. A törvényesség alapelvének fogalma és tartalmi kihatásai

A törvényesség, vagy más elnevezéssel az anyagi jogi legalitás elve a jogállamiság formai követelményének, a jogbiztonságnak a megtestesülése. Ennek a princípiumnak a másik megfogalmazásaként, a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elveket szokás említeni.¹

A törvényességet jelentő két egymáshoz kapcsolódó jogelv ismeretesen azt fejezi ki, hogy csak az a cselekmény minősülhet bűncselekménynek, amelyet a törvény már az elkövetés előtt annak nyilvánított (*nullum crimen sine lege*), továbbá az elkövetővel szemben csak olyan büntetés alkalmazható, amit a törvény már az elkövetéskor előírt, illetve fenyegetett (*nulla poena sine lege*). Vagyis az államot terhelő kötelezettségről van szó annyiban, hogy a büntetőhatalom gyakorlásának lényegi feltételeit törvényben előre kell rögzíteni. A törvényes büntetőhatalom gyakorlása során ez az elv fokozatosan gazdagodott, s ez a törvényes büntetőjogi felelősségre vonás tartalmát bővítette úgy, hogy ma már túlmutat a törvény különös, de az általános részében megfogalmazott előírásokon is.²

Hazánkban az Alkotmánybíróság [11/1992. (III. 5.) AB h.] ún. elévülési határozata is behatóan és irányadó módon foglalkozott ezzel az elvvel és kihatásaival. Értelmezésében a két jogelv a büntetőjogi legalitás elvének része. A büntetőjogi legalitás elve az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a következőket jelenti:

a.) a büntetendő cselekmények és azok büntetésének törvényi meghatározását,

b.) a bűncselekménnyé nyilvánításnak és a büntetéssel fenyegetésnek alkotmányos indokokon kell alapulnia: szükségesnek, arányosnak és végső soron igénybe vettnek kell lennie;

c.) a bűnössé nyilvánítást csak bíróság végezheti a büntetőjogi felelősség határozatban történő megállapításával,

d.) csak az elkövetéskor hatályos törvény szerint lehet elítélni és megbüntetni a bűnelkövetőt, kivéve az elbíráláskori kedvezőbb törvény alkalmazását,

¹ NAGY FERENC: A törvényesség elvének elméleti forrásairól és kezdeti megjelenési formáiról, in: BÁRD PETRA – HACK PÉTER – HOLÉ KATALIN (szerk.): Pusztai László emlékére, Budapest, 2014. 183. p.

² Az elv első átfogóbb jellegű hazai bemutatását lásd NAGY FERENC: *Nullum crimen / nulla poena sine lege* alapelvről, *Magyar Jog* 1995/5. 257–270. p.

egyébként pedig a visszaható hatály tilalmát. Ezt követeli meg a jogbiztonság elve (előre láthatóság, kiszámíthatóság), amely a jogállamiságból következik, és amelynek logikus előfeltétele a törvény elkövetéskori megismerhetősége.³

A külföldi szakirodalomban ma is vitatott azonban, hogy a két egybekapcsolódó jogelv büntetőjogi tartalma mit takar, milyen tilalmak és követelmények vezethetők le belőle, milyen fundamentumra építhető, mi a „rációja”, hatókörre meddig terjed.⁴

Az mindenképpen megállapítható, hogy a két egybekapcsolódó jogelvnél több büntetőjogi szabály adja a tartalmát. Ilyen szabály a bűncselekmény-fogalomnak a Btk.-ban adott meghatározása, a büntetés és a szankciórendszer törvényi fogalmai, amelyek az egyén felelősségre vonása szempontjából döntőek.

A bűncselekménnyé nyilvánítás tényével a törvényhozó egyrészt behatárolja az egyéni szabadságjogokat: másrészt az állampolgárok csak akkor tudnak jogszerűen eljárni, ha megismerhető a törvényi állásfoglalás az egyes magatartások tiltott vagy megengedett voltáról. A törvényben előre meghatározott jogkövetkezmények szintén az önkényes bírói ítélezést zárják ki és garanciát tartalmaznak az elkövető számára, előre kiszámíthatóvá teszik a bűncselekmény jogkövetkezményeinek a súlyát.⁵

Megítélésem szerint a *nullum crimen / nulla poena sine lege* alapelvből négy büntetőjogi tilalom, illetve követelmény vezethető le azzal, hogy az első kettő elsősorban a törvényhozót köti, míg a másik kettő a jogalkalmazót / bírót:

a.) A súlyosabb büntető törvény visszaható hatályának tilalma, avagy az elkövetéskor hatályos törvény alkalmazásának követelménye: *nullum crimen / nulla poena sine lege praevia*.

b.) A határozatlan büntető törvény és jogkövetkezmény tilalma, avagy a törvényi pontos meghatározottság követelménye: *nullum crimen / nulla poena sine lege certa*.

c.) A büntethetőséget alapító és a büntetőjogi szankciót szigorító szokásjog,

³ 11/1992. (III. 5.) AB határozat IV. 3-4. pontja, lásd erről LÉVAY MIKLÓS: Az alkotmányos büntetőjogtól az alkotmányos kriminálpolitikáig, in: HAJDÚ JÓZSEF (főszerk.): 90 éves a szegedi jogászképzés, Szeged, 2013/a, 113–131. p., különösen 116–118. p.

⁴ Lásd erről JESCHECK, HANS-HEINRICH: *Lehrbuch des Strafrechts Allgemeiner Teil*, 4. Aufl., Berlin, 1988. 112. s köv. p.; STEFANI, GASTON – LEVASSEUR, GEORGES – BOULOC, BERNARD: *Droit pénal général*, 20. ed., Paris, 2007. 104–120. p.; TRECHSEL, STEFAN: *Schweizerisches Strafrecht Allgemeiner Teil I.*, 6. Aufl., Zürich, 2004. 52–56. s köv. p.; ASHWORTH, ANDREW: *Principles of Criminal Law*, Ed 5., Oxford, 2009. 65. p.; KANAZAWA, FUMIO: *Die Grenzen des Gesetzlichkeitsprinzips im japanischen Strafrecht*, in: HIRSCH, HANS JOACHIM – WEIGEND, THOMAS (Hrsg.): *Strafrecht und Kriminalpolitik in Japan und Deutschland*, Berlin, 1989. 179–187. p.

⁵ Vö. BÉKÉS IMRE: *A magyar büntetőjog alapelvei*, in: FÖLDVÁRI JÓZSEF (szerk.): *Magyar Büntetőjog általános rész*, Budapest, 1980. 49–50. p.

illetve bírói jog tilalma, avagy az írott büntető törvény követelménye: nullum crimen / nulla poena sine lege scripta.

d.) A büntethetőség- és szankció-megalapozó vagy szigorító analógia tilalma, avagy a bírónak az írott büntetőjogi törvényi norma szöveg szerinti értelméhez kötésének követelménye: nullum crimen / nulla poena sine lege stricta.

A két jogelvet és az említett kihatásait (a négy tilalmat, illetve követelményt) értem a büntetőjogban a törvényesség vagy a legalitás elvének szűkebb, szoros(abb) értelme alatt.⁶ Röviden, de hasonlóképp foglalt állást korábban az 1980-ban megjelent általános részi tankönyvben pl. Békés Imre is, aki szerint a törvényesség elve a nullum crimen és a nulla poena sine lege elveinek gyűjtőfogalma.⁷

A törvényesség elve korábbi hazai alkotmányi rendelkezésének átfogó, jó elemzését és kritikáját adja *Hollán Miklós*,⁸ az új Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdés ez irányú szabályozása a korábbihoz képest pedig tartalmilag nem változott.⁹

Egyébként már az alapelv ún. gyűjtőfogalmának megnevezése sem egyértelmű, mivel a törvényesség elve – amely megnevezés a német nyelvű jogirodalomban használatos – mellett főként a francia, illetve részben az angol nyelvű szakirodalomban a legalitás elvét szokás emlegetni,¹⁰ azonban az utóbbi elv nem csupán büntető anyagi jogi, hanem – a hazai szakirodalmunkban elsősorban – eljárásjogi értelmű és tartalmú. A legalitás eljárásjogi elve ugyanis kötelezettséget jelent a bűnüldöző hatóságok, elsősorban az ügyész számára, a büntető igény érvényesítésére, a büntető törvények alkalmazására. Ez szintén a jogállam eszméjének velejárója, mivel szigorúan elkülöníti a jogalkalmazást a jogalkotástól és a bűnüldöző szervek hatáskörét a törvényhozó által felállított korlátok közé szorítja.¹¹

⁶ NAGY 1995, 258. p.; NAGY FERENC: *Anyagi büntetőjog. Általános rész I.*, Szeged, 2014. 70. p. A német szakirodalomban is uralkodó nézethez: JESCHECK 1988, 119–126. p.; ROXIN, CLAUS: *Strafrecht Allgemeiner Teil*, Band I. 4. Aufl., München, 2006. 133–141.

⁷ BÉKÉS IMRE: *Magyar büntetőjog – általános rész*, 1980, 49. p.

⁸ HOLLÁN MIKLÓS et al.: 57. § (4) bek. (A nullum crimen elve), in: JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja III.*, Budapest, 2009. 2108–2136. p.

⁹ JAKAB ANDRÁS: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, Budapest, 2011. 228–229. p.; lásd továbbá SZOMORA ZSOLT: *Büntetőjogi garanciák az alkotmányban és az Alaptörvényben*, in: DRINÓCZI TÍMEA – JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011.*, Budapest-Pécs, 2013. 260–263. p., 271. p.

¹⁰ A német nyelvű szakirodalomban használatos megnevezés a *Gesetzlichkeitsprinzip*, míg a franciáknál a *le principe de légalité*. Ez a kettősség jellemző a svájci szakirodalomra, ahol a törvényességi elv megfelelője együttesen fordul elő: *das Prinzip der Gesetzmässigkeit*, ill. *das materiellrechtliche Legalitätsprinzip*. vö. TRECHSEL 2004, 52–53. p.

¹¹ Vö. KIRÁLY TIBOR: *A legalitás a büntetőeljárásban*, *Jogtudományi Közlöny* 1986/5. 201–206. p.; továbbá BÁRD KÁROLY: *Legalitás és bűnüldözés*, *Jogtudományi Közlöny* 1986/9. 402–409. p.

A törvényességi elv, vagy a büntetőjogi legalitás elv alapvető, illetve alkotmányos jogállami garancia,¹² a jogbiztonság kifejeződése és biztosítója. Ez a garanciális funkció mindenekelőtt az állami és a bírói hatalom korlátozásában rejlik.¹³

2. A törvényesség elvét kifejezetten nem szabályozó alkotmányi megoldásokról

A törvényesség elve egyes európai országok alkotmányában való megjelenítésére különböző megoldások születtek.¹⁴ Közülük az osztrák, a svájci és részben a francia sajátos annyiban, hogy a hatályos alkotmányaik *kifejezetten nem rendelkeznek* erről a princípiumról, azonban a büntetőkódexek tartalmazzák ezt a követelményt.

A ma hatályos osztrák alkotmányszöveg különböző jogforrásokban található meg. Így az osztrák alapjogok rendje is szétforgácsolódott, az egyes alapjogok különböző időben keletkeztek, különböző törvényekben szabályozottak és így eltérően strukturálódtak, eltérően az adott kornak megfelelő tartalommal, eltérő szisztematikus összefüggésekkel.¹⁵

Az osztrák alkotmány a nullum crimen / nulla poena sine lege elvről kifejezetten és egyértelműen nem rendelkezik ugyan, de a 18. cikk (1) bekezdése értelmében „az egész államigazgatás („die gesamte staatliche Verwaltung”, amelyen a bíráskodást, az igazságszolgáltatást is értik) csak törvények alapján gyakorolható.”

¹² Király Tibornak a büntetőjogi garanciákra vonatkozó nézetrendszerében elsődleges garancia a törvényesség megtartását kívánó politikai akarat, amely szerint a törvényesség nem hamis címke, hanem naponta megvalósítandó cél. Az a követelmény és tény, hogy a büntető jogalkotás törvényi úton történik, valamint a törvényalkotást irányító elvek képviselik a garanciák második rétegét. A (büntető) jogi biztosítékok közé tartoznak a jogrendszer vagy a jogág alapelvei, mint pl. a nullum crimen sine lege és a nulla poena sine crimine elve stb. A jogi biztosítékok rendszere a politikai és a törvényalkotási biztosítékok után a garanciák harmadik rétegét jelenti. A társadalom tudata és szerepvállalása szerepel még a garanciák körében. Lásd: KIRÁLY TIBOR: A büntetőjog és a garanciák, Gazdaság és Jogtudomány XV. kötet 1981/1-2. 1–12. p. Az említett garanciák körét, ill. rétegeit egészíti ki és erősíti a rendszerváltást követően az a körülmény, hogy – Szabó András kifejezésével élve – alkotmányos jogállam lettünk. Vagyis a törvényhozásnak nem csupán formailag, hanem tartalmában is alkotmányosnak kell lennie. Az ezt garantáló, ellenőrző szerve pedig az Alkotmánybíróság. Lásd: SZABÓ ANDRÁS: Büntetőpolitika és alkotmányosság, Belügyi Szemle 1995/1. 4–14. p.

¹³ A jogelveket önmagukból levezetni, kikövetkeztetni nem tudjuk. A végső ok a jogon kívül van. Vö. KIRÁLY TIBOR: Elvek és kivételek a büntetőjogban és eljárásban, Jogtudományi Közlöny 1982/10. 750. p.

¹⁴ Ezekről lásd NAGY FERENC: Az anyagi büntetőjog és az alkotmány, in: TÓTH KÁROLY (szerk.): Alkotmány és jogtudomány, Szeged, 1996. 80–85. p.

¹⁵ ZERBES, INGEBORG: Rahmenbedingungen, Vorgaben, Grundlagen und Entwicklung des Strafrechts in Österreich, in: SIEBER, ULRICH – CORNILS, KARIN (Hrsg.): Nationales Strafrecht in rechtsvergleichender Darstellung. Allgemeiner Teil. Band 1., Berlin, 2009. 438. p.; 440–443. p.



Jogállami princípiumként ez az általános törvényességi elv köti (kötelezi) az igazgatási hatóságokat és a bírakat a törvényhozó döntéseire, azonban a törvények értelmezését nem akadályozhatja. Vagyis az osztrákok ebből az alkotmányi előírásból vezetik le a nullum crimen / nulla poena sine lege elvet, amelyet így alkotmányi rangúnak tekintenek.¹⁶

Az 1950. évi Európai Emberi Jogi Egyezményt és a kiegészítő jegyzőkönyveket az osztrák jog 1958-ban ratifikálta. Így ezek alkotmányi rangúak és fontos alapjogi források, hiszen az ezáltal közvetített jogok közvetlenül alkalmazható alkotmányjogilag biztosított olyan szubjektív jogok, amelyek megsértése esetén a belső állami jogi út kimerítését követően egyéni panasz segítségével a strasbourgi bírói fórumhoz lehet fordulni.¹⁷

Az osztrák Btk. 1. §-ának (1) bekezdése értelmében „Büntetés vagy megelőző intézkedés csak olyan cselekmény miatt rendelhető el, amelyet a törvény kifejezetten büntetéssel fenyeget, és már az elkövetése idején büntetendő volt.” Az 1. § (2) bekezdése a súlyosabb büntető törvény visszaható hatályának tilalmáról rendelkezik, ide értve kifejezetten a megelőző intézkedéseket is.¹⁸

A megelőző intézkedésekre vonatkozó törvényi rendelkezések azonban csak abban az esetben hathatnak vissza, ha ezek már a cselekmény időpontjában meglévő büntetéssel vagy megelőző intézkedéssel a jellege/természete alapján összehasonlíthatóak, és az új jog alkalmazásával az elkövető, a régihez képest, nem kerül hátrányosabb helyzetbe.¹⁹

A nulla poena sine lege alapelv Svájcban is alkotmányi rangú: a szövetségi bíróság már az 1874. évi szövetségi alkotmány 4. cikkének következményeként elismerte az érvényét a büntetőjog egész területén, nem csak a szövetségi jogban, hanem a kantonális és a kommunális jogban is.²⁰

A Svájcban jelenleg hatályos 1999. április 18-i szövetségi alkotmány *expressis verbis* nem rögzíti az anyagi jogi legalitás elvét, azonban a szövetségi bíróság újabb gyakorlata szerint, elvileg minden büntetés, amely szabadság elvonását jelenti, a személyi szabadságba történő súlyosabb beavatkozásként formális

¹⁶ TRIFFTERER, OTTO: *Österreichisches Strafrecht Allgemeiner Teil*, Wien, New York, 1985. 19. p.; FUCHS, HELMUT: *Österreichisches Strafrecht Allgemeiner Teil I.*, 2. Aufl., Wien, New York, 1997. 35. p.; HÖPFEL, FRANK: § 1., In: HÖPFEL, FRANK – RATZ, ECKART (Hrsg.): *Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch*, 2. Aufl. 52. Lieferung, Wien, 2004. 3–15. p.; KIENAPFEL, DIETHELM – HÖPFEL, FRANK: *Grundriss des Strafrechts – Allgemeiner Teil*, 11. Aufl., Wien, 2005. 16. p.; TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – BADÓ ATTILA (szerk.): *Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban*, Budapest, 2005. 36.

¹⁷ ZERBES 2009, 434. p.

¹⁸ HÖPFEL 2004, 3. p.; KIENAPFEL – HÖPFEL 2005, 16–18. p.

¹⁹ FOREGGER, EGMONT – BACHNER-FOREGGER, HELENE (Hrsg.): *Strafgesetzbuch*, StGB 19. Aufl. Wien, 2005. 11–12. p.

²⁰ TRECHSEL 2004, 52–53. p.

törvényben, világos alapot igényel, és csak más, nem szabadságelvonó büntetésekre lehet rendelettel szabályozni.²¹

Ezeket a „szigorúbb követelményeket” az 1999. évi svájci alkotmány is tartalmazza az alapjogok körében. Így a 30. cikk (1) bekezdés értelmében, minden olyan személy, akinek ügyét bírósági eljárásban kell megítélni, joga van a törvény által teremtett, illetékes, független és pártatlan bíróságra. A következő, 31. cikk szerint egy személy szabadságát csak törvény által szabályozott esetekben, és *csak a törvényben előírt módon* lehet elvonni. Az alapjogok korlátozásai *törvényi alapot* igényelnek, a súlyos korlátozásokat pedig *törvényben kell előírni*. Az alapjogok korlátozásait a közérdek vagy mások alapjogainak védelme kell, hogy igazolja, és a korlátozásnak arányosnak kell lenni. Az alapjogok lényegi tartalma sérthetetlen.²²

Ami a törvényességi elv svájci büntetőjogi szabályozását illeti, a Btk. legelső cikke („Keine Sanktion ohne Gesetz”) rendelkezik erről a princípiumról a következők szerint: „Büntetés vagy intézkedés csak olyan cselekmény miatt rendelhető el, amelyet a törvény kifejezetten büntetéssel fenyeget”. Ebben az értelemben a „nulla poena sine lege” követelményről lehet szólni, és csak ennek révén tudja a jogállamban a büntetőjog a polgár „Magna Charta”-jaként az önkényes büntetési igénnyel szemben a funkcióját teljesíteni. A hatályos svájci büntetőjog figyelemre méltó megoldása szerint a nulla poena elv kifejezetten az intézkedésekre is kiterjed, és nem csak a büntetésekre. A törvényességi elv („Gesetzsmässigkeitsprinzip”) megjelölés használata az eljárásjogi legalitás elvvel való összecserélés elkerülése érdekében történik. A törvényességi elvvel összefüggésben, a svájci büntetőkódex a 2. cikkben rögzíti a súlyosabb büntető törvény visszaható hatályának tilalmát is: „Ha az elkövető büntettet vagy vétséget e törvény hatályba lépése előtt követett el, azonban az elítélés csak ezután következik be, úgy e törvényt kell alkalmazni, ha ez a számára az enyhébb”.²³

A svájci alkotmánynak a büntetőjoggal, a törvényesség elvével is kapcsolatos további sajátos megoldása, hogy az *életfogytig tartó biztonsági őrizetre* (németül: Verwahrung) vonatkozóan található szabályozás az alkotmányban és a Btk.-ban is.²⁴ A svájci alkotmány 123a cikke egyedülálló módon, és szokatlan részletes-

²¹ STRATENWERTH, GÜNTER: *Schweizerisches Strafrecht Allgemeiner Teil I. Die Straftat*, 4. Aufl., Bern, 2011. 84–85. p.

²² <http://www.verfassungen.de/ch/verf99-i.htm>

²³ NIGGLI, MARCEL ALEXANDER (Hrsg.): *StGB StPO Schweizerisches Strafgesetzbuch Strafprozessordnung und Nebenerlasse*, 3. Aufl., Basel, 2011. 11. p.; SEELMANN, KURT: *Strafrecht Allgemeiner Teil*, 4. Aufl., Basel, 2009. 27. p.

²⁴ A svájci Btk. 64. cikkébe foglalt ide kapcsolódó rendelkezéseket, illetve az alkotmány vonatkozó normaszövegét lásd NAGY FERENC: *Gondolatok az életfogytig tartó szabadságvesztésről*, Magyar Jog 2013/5. 267. p.

séggel rendelkezik a különösen („extrém”) veszélyes, és állapotuk folytán kezelhetetlen szexuális vagy erőszakos büntetettek életük végéig tartó őrizetéről, a szakvéleményekben megállapított ismételt és nagy bűnelkövetési veszély esetén. Amennyiben új tudományos eredmények igazolják, hogy a büntetett gyógyítható, és ezért nem jelent veszélyt a társadalomra, akkor készíthetők róla új szakvélemények. Ha a büntetett őrizetét ezeknek az új szakvéleményeknek az alapján megszüntetik, a hatóság felelősséggel tartozik az ismételt bűnelkövetés esetén.²⁵

Feltétlenül egyet kell és lehet érteni azzal a nézettel, hogy amennyiben egy büntetőjogi szankció olyan súlyos mértékű alapjogi korlátozást jelent, mint a svájci biztonsági őrizet, akkor annak indokolt megteremteni az alkotmányos alapjait.²⁶ Bizonyos fokig az is helytálló, hogy a biztonsági őrizet az alkotmányi és törvényi szabályozás szintjén sem jelent feltétlenül élete végéig tartó szabadságelvonást, mivel lehetőség nyílhat a felülvizsgálatra. Azonban az is leszögezhető, hogy a svájci biztonsági intézkedésre vonatkozó alkotmányi szabályozás „egyértelmű főszabályként” írja elő az említett különösen veszélyes büntetetteknek „az élete végéig tartó” („bis an sein Lebensende”) őrizetét. Sőt, azt is rögzíti az alkotmányi rendelkezés, hogy a büntetett idő előtti elbocsátása és átmeneti szabadságolása („Frühzeitige Entlassung und Hafturlaub sind ausgeschlossen.”) kizárt, vagyis nem engedhető meg.

Az utólagos felülvizsgálat lehetősége ugyanis kivételes és rendkívül szűk körű, és csak akkor adódhat, ha új tudományos eredmények igazolják, hogy a büntetett gyógyítható és ezért már nem jelent veszélyt a társadalomra. Amennyiben pedig a szabadult elkövető ismételten bűncselekményt követ el, a hatóságok felelősek a következményekért. Nem véletlen tehát a súlyos kételyek hangoztatása amiatt, hogy mennyiben felel meg ez a rendelkezés Svájc nemzetközi és emberi jogi kötelezettségeinek.²⁷

A *svájci alkotmány 123a cikkébe* foglalt normaszöveget – ami egyébként népi kezdeményezésre a 2004. február 8-i népszavazás nyomán született²⁸ – a szak-

²⁵ JAKAB 2011, 206–207. p.; LÉVAY MIKLÓS: Büntetőhatalom és alkotmány, különös tekintettel a bűncselekménnyé nyilvánításra és a büntetésekre, in: DRINÓCZI TÍMEA – JAKAB ANDRÁS (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011. I., Budapest-Pécs, 2013/b, 210–211. p.; NAGY 2013/5., 267. p., 270. p.

²⁶ Vö. LÉVAY 2013/b, 210–211. p.

²⁷ Vö. JAKAB 2011, 206–207. p.; LÉVAY 2013/b, 210–211. p.; NAGY 2013, 270. p.

²⁸ Svájcban is az egyik többé vagy kevésbé nyíltan kinyilvánított cél a büntetőjog szigorítása. Másrészt olyan – populista – magyarázat jelent/jelenik meg, hogy a bírói mérlegelés azonos jelentőségű a jogbizonytalansággal. A közvélemény a média segítségével, a politika pedig épp a médián keresztül követeli a súlyosabb és szigorúbb büntetésekkel a büntetőjog szigorítását. Ebbe a képbe illeszkedik a társadalomnak, a közvéleménynek a veszélyes erőszakos büntetettekől való jobb és hatékonyabb védelmi igénye, továbbá az intézkedés végrehajtásából a szabadon bocsátás szigorúbb feltételei kialakításának szükséglete. NIGGLI 2011. XXXIV–XXXV. p.

irodalomban is élesen kritizálták. A kritika érintette a rendelkezés kevésbé világos és ellentmondásos megfogalmazását, a célcsoportnak nem pontos fogalmakkal való körülírását (pl. „szexuális és erőszakos bűntettesek”, „extrém veszélyes”, „nem gyógyítható”), továbbá a veszélyesség megállapítását célzó szakvélemények „mindenkorra” szóló érvényességét. A fő kifogás az őrizeti előfeltételek rendszeres felülvizsgálatának hiányával volt kapcsolatos, nevezetesen az elítélt „élete végéig” tartó tartamával. Ugyanis az őrizetből való elbocsátás tényleges kizárása nyilvánvalóan ellentmondásba került az Emberi Jogok Európai Egyezménye 5. cikkével.

Ebben a helyzetben egyértelművé vált, hogy az őrizetnek az alkotmányi normába foglalt „minősített változata” közvetlenül nem alkalmazható, és így a Btk.-ban precízebben és az Egyezménynek megfelelő módon kell megfogalmazni. Erre a valójában megoldhatatlan feladatra munkabizottságot hoztak létre különböző irányú szakemberekből. A munkabizottság javaslatát elutasították, és ezután a Bundesrat lényegesen módosított tervezetet terjesztett elő. A parlamenti vita nyomán az életfogytig tartó őrizet végrehajtási rendelkezései végül 2008. augusztus elsején hatályba léptek. A pontosításokat, a változtatásokat és a korlátozott felülvizsgálat lehetőségét a svájci Btk. 64. cikkében átvezték. Sőt az életfogytig tartó őrizetből feltételes elbocsátás is lehetséges, ha a bűntettes magas életkor, súlyos betegség folytán vagy más okból a közösségre már nem veszélyes [Btk. 64 c cikk (4) bek.]. Ezekkel a törvényi rendelkezésekkel – amelyek legalábbis részben ellentmondanak az alkotmány 123a cikkének – igyekeztek Svájcban az Emberi Jogok Európai Egyezmény előírásainak is megfelelni.²⁹

A biztonsági őrizet alkalmazási körét a szövetségi bíróság 2013. november 22-i döntése erőteljesen behatárolta, mert a tartós kezelhetetlenséget csak az élete végéig tartó gyógyíthatatlanságra szabad érteni és még nem arra az esetre, ha prognosztikusan a kezelés eredményét bár hosszan tartó, de mégsem az egész életre szólóan kell kizárni.

Mivel az egész életre szóló gyógyíthatatlanság aligha prognosztizálható, nem lenne meglepő, ha az életfogytig tartó őrizetet egyáltalán nem alkalmaznák és így a „szimbolikus törvényhozás” mintapéldájaként vonulna be a svájci büntetőjog történetébe.

Ez az alkotmányi népi kezdeményezés egy olyan kísérlet tipikus példája, amikor egy önmagában jogos és népszerű célkitűzést (a lakosságnak a közösségre veszélyes bűntettesektől való védelmét), extrém és jogállamilag kétes/kétséges eszközökkel visznek keresztül. Talán ide is vonatkoztatható az

²⁹ BAECHTOLD, ANDREA: *Strafvollzug. Straf- und Massnahmenvollzug an Erwachsenen in der Schweiz*, 2. Aufl., Bern, 2009. 292–297. p.

a kemény, de találó svájci kijelentés, hogy a fenti extrém eszközök érvényesítése „*az értelem kapitulációja a grasszáló büntetőjogi populizmus előtt*”.³⁰ Mivel a népi kezdeményezések a szövetségi alkotmányra vonatkozhatnak, a törvények változtatására nem megengedettek, így olyan – büntetőjogi – előírások is találhatók a svájci alkotmányban, amelyek valójában törvényi szintre/körbe tartoznak.

A svájci alkotmány szabályozásának további egyedülálló sajátossága tehát, hogy az előbbiek mellett, további kifejezett büntető rendelkezéseket is tartalmaz. Így a *123b cikk* – amely a 2008. november 30-i népszavazás nyomán került az alkotmányba, és ugyanezen időpont óta van hatályban – kizárja a serdülőkor előtt álló gyermekek sérelmére elkövetett szexuális vagy pornográf bűncselekmények üldözése és büntetése elévülésének a lehetőségét.³¹

A 2014. május 18-i népszavazás nyomán, ugyanezen időponttól kezdődően lépett hatályba a svájci alkotmány új *123c cikke* a gyermekeken vagy az ellenálásra képtelen, illetve nem ítélőképes személyek elleni szexuális deliktumok elkövetőivel szembeni intézkedések alcímmel. Az alkotmány ezen új normaszövege szerint, azok a személyek, akiket azért ítélték el, mert egy gyermek vagy egy kiszolgáltatott személy szexuális integritását sértették, véglegesen elveszítik azt a jogot, hogy kiskorú gyermekekkel vagy függőségben lévő személyekkel foglalkozzanak vagy társadalmi tevékenységet gyakoroljanak.³² Ez valójában alkotmányi rangra emelt speciális foglalkozástól eltiltás.

A svájci alkotmány 124. cikke arra is – egyébként különleges – példát szolgáltat, hogy ez a rendelkezés előírja a bűncselekmények áldozatainak a szövetségi állam és kantonok általi támogatását, kártalanítását.³³

3. A törvényesség elvének sajátos francia alkotmányi megoldásáról

A jelenleg hatályos 1958. október 4-i *francia* alkotmány, a preambulumban utal az emberi jogokat és a nemzeti szuverenitás alapelveit meghatározó 1789. augusztus 26-i Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatára (*Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*), továbbá az ezeket megerősítő és kiegészítő 1946. évi alkotmány preambulumára, valamint a 2004. évi környezeti chartára. Mind a három szöveg, mint alkotmányi rangú joganyag közvetlenül alkalmazható. Az 1789. évi Nyilatkozat a törvényesség princípiumát az V. és a VIII. cikkében

³⁰ Idézi: RIKLIN, FRANZ: *Die Reformen des Sanktionenrechts. Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht*, 2014/3, 250. p., 255. p.

³¹ NIGGLI 2011, 254. p.; SZOMORA 2013, 265. p.

³² <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a8>

³³ A svájci alkotmány 124. cikkének címe németül: *Opferhilfe, azaz az áldozat segítése, támogatása*. Vö. NIGGLI 2011, 254. p.; LÉVAY 2013/b, 211. p.

rögzíti, ezáltal alkotmányi rangot élvez.³⁴ A Deklaráció V. cikke értelmében „A törvénynek csak a társadalomra nézve ártalmas cselekedetek megtiltására van joga. Amit a törvény nem tilt, azt senki nem akadályozhatja meg, s amit a törvény el nem rendel, arra senkit kényszeríteni nem lehet.” A francia Nyilatkozat VII. cikke szerint „Minden olyan hatósági hatalom, amely felfüggeszti a törvények érvényét, vagy törvényeket alkalmaz a nép képviselőinek hozzájárulása nélkül, sérti azok jogait és nem gyakorolható.” A Nyilatkozat VIII. cikke azt rögzíti, hogy „A törvény csak szigorúan és nyilvánvalóan szükséges büntetési tételeket állapíthat meg, s büntetéssel sújtani senkit másként nem lehet, mint a bűncselekmény elkövetése előtt meghozott és kihirdetett, valamint szabályszerűen alkalmazott törvény értelmében.”³⁵

A jelenlegi francia alkotmányszöveg bár közvetlenül nem tartalmazza az alapjogokat, de utal a preambulumban az 1789. évi Nyilatkozatra és az 1946. évi alkotmány preambulumára. Így a szakirodalomban és a joggyakorlatban egyöntetűen uralkodó nézet szerint, ezek közvetlenül hatályos és egyúttal kötelező alkotmányi rangú jog(ok) akkor is, ha „csak” az alkotmány preambulumban találhatók.³⁶

A törvényesség parancsa az ezt követő francia alkotmányokban (1791., 1793. és 1795.) is megfogalmazást nyert, bár nem szubjektív jogként, hanem konkretizálendő alkotmányi elvként. Majd az 1810. évi Code Penal 4. cikkében kapott az elv jogilag kötelező szabályozást.³⁷

Franciaország 1974-ben ratifikálta az Emberi Jogok Európai Egyezményét, amely azóta közvetlenül hatályos jog, a nemzeti jog fölötti rangban. Az Egyezményben garantált alapjogok között különböző, büntetőjogilag releváns elvek is találhatóak, mint egyebek mellett az élethez való jog (2. cikk, a halálbüntetés megszüntetésére vonatkozó kiegészítő jegyzőkönyvhöz kapcsolódóan), a kínzás tilalma (3. cikk), a törvényességi elv (7. cikk). Franciaország, az Egyezmény ratifikálásával arra kötelezte/kötelezi magát, hogy ezeket az alapjogokat a területéhez tartozó valamennyi személynek garantálja (vö. 1. cikk).

³⁴ PFÜTZNER, PEGGY – ADAMS, SABINE – NEUMANN, LEVEKE: *Rahmenbedingungen, Vorgaben, Grundlagen und Entwicklung des Strafrechts in Frankreich*, in: SIEBER, ULRICH – CORNILS, KARIN (Hrsg.): *Nationales Strafrecht in rechtsvergleichender Darstellung. Allgemeiner Teil*, Band 1., Berlin, 2009. 218. p.; TRÓCSÁNYI-BADÓ 2005, 381. p.

³⁵ KUKORELLI ISTVÁN – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY ZOLTÁN: *Állampolgári ismeretek*, 3. kiadás, Szeged, 2012. 16–17. p.

³⁶ SZABÓ ANDRÁS: *A büntetőjog reformja*, Budapest, 1992, 90–92. p.; PFÜTZNER – ADAMS – NEUMANN 2009, 219–220. p.

³⁷ BALOGH ELEMÉR: *Das Prinzip nullum crimen, nulla poena sine lege in der Praxis des ungarischen Verfassungsgerichts*, in: KARSAI KRISZTINA – NAGY FERENC – SZOMORA ZSOLT (Hg.): *Freiheit – Sicherheit – (Straf)recht*, Osnabrück, 2011. 9. p.; NAGY FERENC: *Nullum crimen / nulla poena sine lege elv történeti hátteréről*, in: HOMOKI-NAGY MÁRIA (főszerk.): *Ünnepi Kötet Dr. Molnár Imre egyetemi tanár 80. születésnapjára*, Szeged, 2014. 296–297. p.

A hatályos francia alkotmány tehát kifejezetten nem szabályozza a törvényesség princípiumát, azonban az 1994. március elsején hatályba lépett Code Pénal expressis verbis tartalmazza ezt. A büntetőkódex a legelejen rögzíti a bűncselekmények súly szerinti hármass felosztását azzal, hogy törvénynek kell meghatároznia a büntetteket és a vétségeket, és a bűnelkövetőre alkalmazandó büntetéseket. A kihágásokra pedig a törvényi korlátoknak és a törvényben tett megkülönböztetéseknek megfelelően rendelet állapítja meg az alkalmazandó büntetéseket (111-2. cikk). A francia Btk. 111-3. cikke rendelkezik a büntetőjogi legalitásról. E cikk első mondata szerint senkit sem lehet megbüntetni olyan büntett vagy vétség miatt, amelynek ismérveit nem törvény, a kihágásokra pedig nem rendelet határozta meg (*nullum crimen sine lege*). Ugyanezen cikk értelmében senkit sem lehet olyan büntetéssel sújtani, amelyet a büntett vagy vétség esetén törvény, kihágás tekintetében rendelet nem írt elő (*nulla poena sine lege*). A kódex 112-1. cikke az időbeli hatállyal, a súlyosabb büntető törvény visszaható hatályának tilalmával kapcsolatos előírásokat fogalmazza meg.³⁸

4. A belga és a svéd alkotmányi megoldásról

Az 1831. évi, azóta többszörösen módosított belga alkotmány a II. Címében rendelkezik néhány büntetőjogi elvről. Az első, az anyagi jogi legalitással kapcsolatos 12. cikkben foglalt az a követelmény, miszerint senkit sem lehet büntetőjogi úton üldözni, csak a törvény által meghatározott esetekben és az ott előírt formában. A 14. cikk értelmében pedig csak a törvényben meghatározott büntetést lehet kiszabni és alkalmazni. A belga alkotmány 2005. február 2-i módosítása nyomán született 14bis cikk azt is rögzíti, hogy a halálbüntetés megszűnt. További figyelmet érdemlő alkotmányi rendelkezés – a 17. cikkben – tiltja a vagyonelkobzás büntetés bevezetését és alkalmazását.³⁹

Az 1975. évi svéd alkotmány második fejezetének 2010-ben módosított 10. cikke a törvényesség princípiumát fogalmazza meg. E cikk első mondata szerint nem szabható ki büntetés vagy más büntetőjogi következmény olyan cselekményekre, amelyek az elkövetés időpontjában nem voltak büntetendők (*nullum crimen elv*).

Nem lehet továbbá a cselekményre szigorúbb büntetést kiszabni, mint az a büntetés, amelyet a törvény arra a cselekményre írt elő, amelyért az elkövetőt elítélték. A büntetőjogi következmények ezen rendelkezései vonatkoznak a va-

³⁸ TRÓCSÁNYI-BADÓ 2005, 381. p.; http://www.legislationline.org/download/action/download/id/3984/file/France_CC_updated%20on%2013-10-2010_FR.pdf

³⁹ A Belga Királyság Alkotmányát lásd in: TRÓCSÁNYI – BADÓ 2005, 115–117. p.

gyonelkobzásra és a bűncselekmények más jogkövetkezményeire is.⁴⁰ Vagyis a fenti svéd alkotmányszöveg kifejezetten a nulla poena elv körébe vonja nemcsak a büntetéseket, hanem a vagyonelkobzást és más büntetőjogi következményeket is.⁴¹

5. A törvényesség elve a német és a holland alkotmányban

A törvényességi elvre vonatkozó *német* szabályozás sajátossága, hogy az alaptörvény 103. cikk (2) bekezdésében megfogalmazott követelmény, a német Btk. 1. §-ában rögzített nullum crimen sine lege elvvel szó szerint pontosan meg egyezik. Ezen német normaszöveg értelmében „valamely cselekményt csak abban az esetben lehet büntetni, ha a büntetendőséget törvény a cselekmény elkövetése előtt meghatározta.”⁴²

A törvényesség posztulátuma jogállami elv, a bűnösségi büntetőjog előfeltétele és alapjog is. A büntetőjogi rendelkezés elsősorban a bírót köti, a német alaptörvény rendelkezése is közvetlenül a bíróra vonatkozik,⁴³ azonban a törvényhozót is köti. Ugyanis biztosítania kell, hogy mindenki előre láthassa, milyen magatartást fenyegetik büntetéssel, továbbá a törvényhozó dönt a magatartás büntetendőségéről.⁴⁴ Az elv fontosságát, a jogbiztonságra vonatkozó kiemelkedő jelentőségét jól mutatja az, hogy ezt a princípiumot a törvényhozó a német Btk. élén (1. §) helyezte el.⁴⁵

Nem egészen vitathatatlan annak a kérdésnek az eldöntése, hogy az alaptörvényben rögzített nullum crimen elv mellett a nulla poena princípium alkotmányi ranggal rendelkezik-e. Ennek legfontosabb kifejeződése a súlyosabb büntető törvény visszaható hatályának tilalma a német Btk. 2. § (1) bekezdésében az időbeli hatály keretében található meg. Ez a rendelkezés kifejezetten kinyilvánítja, hogy büntetés és mellékkövetkezményei olyan törvény alapján határozható meg, amely a cselekmény elkövetése idején hatályos. Ilyen előírás az alaptörvényben nem fordul elő, azonban a „Strafbarkeit” = büntethetőség/büntetendőség német alaptörvényi fogalom úgy értelmezhető, hogy az nem csupán annak a kérdésnek a megválaszolását foglalja magában, hogy a

⁴⁰ A svéd és a többi EU-tagállam alkotmányainak forrásához lásd www.verfassungen.de vö. továbbá TRÓCSÁNYI – BADÓ 2005, 969. p., ahol megjegyzendő, hogy a 10. cikk első három mondatának magyar fordítása nem pontos, sőt, téves.

⁴¹ www.verfassungen.eu/sw/index.htm

⁴² FISCHER, THOMAS: *Strafgesetzbuch mit Nebengesetzen*, 61. Aufl, München, 2014. 11–13.

⁴³ BAUMANN, JÜRGER – WEBER, ULRICH – MITSCH, WOLFGANG: *Strafrecht Allgemeiner Teil*, 11. Aufl., Bielefeld, 2003, 136. p.

⁴⁴ FISCHER 2014, 11. p.

⁴⁵ JESCHECK, HANS-HEINRICH – IEIGEND, THOMAS: *Lehrbuch des Strafrechts. Allgemeiner Teil*, 5. Aufl., Berlin, 1996. 133. p.

büntethetőség van-e, vagy nincs (az „Ob”-ját), hanem a mikéntjét („Wie”-jét) is. Vagyis a törvényesség elve nem csak a büntethetőség előfeltételeire, hanem az elkövetőt fenyegető jogkövetkezményekre is vonatkozik. Továbbá a nulla poena princípium a jogállamiság elvéből és a praevia-szabályból is következik. Tehát az uralkodó német nézet szerint, értelmezés segítségével, a nulla poena elv a nullum crimen követelménye mellett, szintén alkotmányi rangúnak tekinthető.⁴⁶

A törvényességi elv hatóköre a németeknél nem csupán a büntetőjogra, a büntetésekre és mellékkövetkezményeire, hanem a szabálysértésekre is kiterjed.⁴⁷ A német Btk. 2. § (6) bekezdése szerint azonban, a javító és biztonsági intézkedéseket, amennyiben a törvény másként nem rendelkezik, olyan törvény alapján kell elbírálni, amely az elbírálás idején hatályos. Vagyis a törvényességi elv hatóköre a németeknél a büntetőjogi *intézkedéseket* általában *nem* fogja át, mivel esetükben nem büntetésekről van szó, ezen túlmenően a hasonló jellegű/természetű intézkedéseket, a büntető eljáráson kívül is elrendelhetnek, a visszaható hatály tilalma nélkül.

Tehát az uralkodó német nézet a Btk. 2. § (6) bekezdését nem tekinti az alaptörvény 103. cikk (2) bek. megsértésének. Ezt a véleményt a biztonsági őrizet – Sicherungsverwahrung – német szabadságelvonó intézkedés tekintetében az utóbbi években növekvő kétségek kísérik és kérdőjelezzik meg.⁴⁸ Azonban az ambivalens jogi természetű, részben büntetés jellegű elvonás (Verfall), az elkobzás és a használhatatlanná tétel intézkedések esetében a német Btk. 2. § (5) bekezdésére figyelemmel, a büntetésre és mellék következményeire vonatkozó szabályok megfelelően alkalmazandóak.⁴⁹ Ezen megoldásnak főként a biztonsági őrizetnek a jogállamiság elvével való konformitása erősen megkérdőjelezhető.

Hollandia alkotmánya a Királyság 1954-ből származó, és azóta többször módosított statútumában szabályozott. Az alapjogokat az alkotmány első fejezete (1-23. cikkek) tartalmazza. A nullum crimen sine lege alapelvet a 16. cikk rögzíti.⁵⁰ A holland alkotmány 16. §-ának német nyelvű fordítása alapján az állapítható meg, hogy a hivatkozott két alkotmányi rendelkezés, szinte szó szerint megegyezik. Vagyis a holland szabályozás is a nullum crimen elvet rögzíti. Azonban a 16. cikkhez fűzött kiegészítő rendelkezés értelmében, az em-

⁴⁶ ROXIN 2006. 140–141. p.; JESCHECK–WEIGEND 1996. 131. p.

⁴⁷ ESER, ALBIN – HECKER, BERND: § 1., in: SCHÖNKE, ADOLF – SCHRÖDER, HORST et al. (Hrsg.): Strafgesetzbuch Kommentar, 29. Aufl., München, 2014, 29. p.

⁴⁸ FISCHER 2014, 13–14. p.; NAGY 2013/5., 266–267. p.

⁴⁹ ESER–HECKER 2014, 68. p.

⁵⁰ MINCKE, WOLFGANG: Einführung in das niederländische Recht, München, 2002. 21. p., 25. p.; TRÓCSÁNYI–BADÓ 2005, 463–464. p.

lített cikk nem érvényes azokra a bűncselekményekre, amelyeket rendkívüli büntetőjog elrendelése révén büntetni rendelnek.⁵¹

6. A törvényesség elve a spanyol, a portugál és az olasz alkotmányban

Az 1978. évi *spanyol* alkotmány előírásainak csaknem egyharmada alapjogokat és kötelezettségeket érint, túlnyomórészt az alkotmány első fejezetében (10-54. cikkek). A legfontosabb büntetőjogi vetületű alapjogok, alapelvek közé számítódik a törvényesség elve, a bűnösség és az arányosság elve, ugyanis ezek konkrét dogmatikai kritériumokat szolgáltatnak, amellyel a büntetőjog alkotmányjogi kontrollja lehetővé válik. A törvényesség elvét fogalmazza meg a spanyol alkotmány 25. cikk (1) bekezdése, amelynek értelmében „Senkit sem lehet elítélni vagy megbüntetni olyan tevékenységért vagy mulasztásért, amely az elkövetés időpontjában, a hatályos jogrend alapján, nem bűncselekmény (vétség) vagy nem szabálysértés.” Továbbá ugyanezen 25. cikk (3) bek. egy fontos tételt rögzít: „A polgári közigazgatás nem alkalmazhat olyan szankciókat, amelyek közvetlenül vagy közvetetten szabadságelvonást tartalmaznak.”⁵² A spanyol alkotmány 25. cikk (2) bek. olyan sajátos büntetés-végrehajtási rendelkezést tartalmaz, amely az 1970-es évtized liberális kezelési gondolatával hozható összefüggésbe. E szerint „A szabadságelvonó büntetések és a biztonsági intézkedések célja az elítéltek átnevelése és a társadalomba való beilleszkedésük (reszocializáció), és ezért nem alapulhat kényszermunkán. A börtönbüntetésre elítélt a végrehajtás során részesül ezen fejezet alapjogaiban, azokkal a kivételekkel, amelyeket a büntető ítélet tartalma, a büntetés értelme és a bv. törvény kifejezetten korlátoz. Az elítéltnak minden esetben joga van a fizetett munkára és a szociális biztonság megfelelő szolgáltatásaira, valamint a kulturális fejlődésre és a személyisége teljes kibontakoztatására.”⁵³

Az 1976. évi portugál alkotmány 29. cikkének (1) bekezdése a *nullum crimen* elvet fogalmazza meg. Vagyis senkit sem lehet büntetőjogilag elítélni az olyan tevékenység vagy mulasztás alapján, amelyet előzőleg törvény nem nyilvánított büntetendővé, valamint senkivel szemben nem lehet biztonsági intézkedést elrendelni, amennyiben annak előfeltételeit előzőleg törvényben nem határozták meg. Az alkotmány 29. cikk (3) bekezdése a nulla poena elvet rögzíti, amely szerint olyan büntetéseket vagy biztonsági intézkedéseket

⁵¹ www.verfassungen.eu/nl

⁵² www.verfassungen.de; TRÓCSÁNYI-BADÓ 2005, 926. p.

⁵³ TRÓCSÁNYI-BADÓ 2005, 926. p.; MANSO PORTO, TERESA: *Rahmenbedingungen, Vorgaben, Grundlagen und Entwicklung des Strafrecht in Spanien*, in: SIEBER, ULRICH – CORNILS, KARIN (Hrsg.): *Nationales Strafrecht in rechtsvergleichender Darstellung. Allgemeiner Teil*, Berlin, 2009. 686–689. p.

nem lehet elrendelni, amelyeket előzőleg törvény kifejezetten nem határozott meg.⁵⁴

Az *olasz* büntetőjogi tradíciót illetően konszenzus áll fenn a tekintetben, hogy a büntetőjog – mindenekelőtt az alkotmányban rögzített – általános elvekhez kell hogy orientálódjon. Az alkotmányos elvekhez számítható – egyebek mellett – a törvényesség princípiuma, a személyes felelősség elve, az elítélt nevelésének követelménye.

A törvényesség elvét fogalmazza meg az *olasz alkotmány* 25. cikk (2) bekezdése, amely szerint „Senkit sem lehet megbüntetni, kivéve az olyan törvény alapján, amely a cselekmény elkövetése előtt hatályban volt.” Továbbá „A törvény által előírt esetekben kívül senkivel szemben sem lehet biztonsági intézkedést alkalmazni.”⁵⁵

Az *olasz alkotmány* 27. cikk (1) bek. tartalmazza a személyes felelősség elvét, amely kettős jelentéssel bír. Egyrészt a saját cselekményre vonatkozó felelősséget határozza meg, ez pedig tiltja mindenki számára a más személy cselekményéért való felelősséget a csoporthoz tartozás, vagy meghatározott pozíció betöltése alapján, avagy a vétklen körülmények miatt. Másrészt a másik jelentés szerint a cselekményt az elkövetőnek bűnösen kell elkövetnie.⁵⁶

Büntetés-végrehajtási vetületű az *olasz alkotmány* 27. cikk (3) bekezdése, amelynek értelmében „A büntetések nem állhatnak az emberiség/humanitás elvébe ütköző kezelésben, és az elítélt átnevelésére kell irányulniuk.” Ugyanezen 27. cikk (4) bek. kinyilvánítja, hogy „A halálbüntetés megengedhetetlen.”⁵⁷

7. A török és a szlovén alkotmányi megoldásról

A büntetőjogot érintő alapjogok és kötelezettségek szokatlanul széles körű szabályozása és biztosítása figyelhető meg, az azóta többször módosított, 1982. évi török alkotmányban, amelynek 38. cikke rendelkezik a törvényesség elvéről és a súlyosabb büntető törvény visszaható hatályának tilalmáról, továbbá a büntetőjogi felelősség személyhez kötöttségéről, valamint az ártatlanság vélelméről. Az alkotmány 38. cikke azt is előírja, hogy büntetéseket és a büntetések helyébe lépő biztonsági intézkedéseket csak törvény határozhat meg. A közigazgatási szankciók – meghatározott kivételektől eltekintve – szabadság el-

⁵⁴ Vö. TRÓCSÁNYI-BADÓ 2005, 826. p.

⁵⁵ JARVERS, KONSTANZE: Rahmenbedingungen, Vorgaben, Grundlagen und Entwicklung des Strafrechts in Italien, in: SIEBER, ULRICH – CORNILS, KARIN (Hrsg.): Nationales Strafrecht in rechtsvergleichender Darstellung. Allgemeiner Teil Band I., Berlin, 2009. 299–300. p.

⁵⁶ JARVERS 2009, 304–305. p.

⁵⁷ www.verfassungen.de

vonásában nem állhatnak. További figyelemre méltó érdekesség, hogy a török alkotmány 38. cikke (10) bekezdése – számos európai országhoz hasonlóan – 2004 óta rögzíti a halálbüntetés feltétlen tilalmát.⁵⁸

Az természetesen egy másik – nyitott – kérdés, hogy a vázolt széles körben biztosított büntetőjogi és eljárási alapjogok, a török valóságban és joggyakorlatban ténylegesen miként érvényesülnek.

Az 1991. évi *szlovén alkotmány* szintén kifejezetten és átfogóan szabályozza a törvényesség alapelvét és több kapcsolódó büntetőjogi követelményt. A 19. cikk (2) bekezdése kinyilvánítja, hogy senkit sem lehet a szabadságától más-ként, mint a törvényben meghatározott okokból és eljárás alapján megfosztani. A 28. cikk szerinti törvényesség elve értelmében senkit sem lehet büntetni olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés ideje előtt törvény alapján nem volt büntetendő, és amelyre nem volt büntetés meghatározva. Ugyanezen 28. cikk tartalmazza a súlyosabb büntető törvény visszaható hatályának a tilalmát is. A szlovén alkotmány szintén rögzíti a 17. cikkében a halálbüntetés tilalmát.⁵⁹

8. Rövid összegzés, megfontolandó tanulságokkal

A vizsgált európai államok alkotmányaiban található törvényességi elvvel, továbbá az anyagi büntetőjoggal (is) kapcsolatos egyes alkotmányi rendelkezések áttekintését követően rövid összegzésként, illetve megfontolandó tanulságul az alábbiak emelhetők ki.

Valamennyi vizsgált európai ország alkotmánya vagy *expressis verbis*, vagy más sajátos formában, de *szabályozza a törvényesség elvét*. Úgy is fogalmazható, hogy a demokratikus, a jogállami berendezkedésű országok alkotmányaiban nélkülözhetetlen és elengedhetetlen a törvényesség elvének megléte. Szerkezeti/strukturális eltérések igazából nem figyelhetőek meg, vagyis ezt a princípiumot az említett alkotmányokban általában az alapjogi katalógus részeként szabályozzák.

Eltérések mégis kimutathatóak a tekintetben, hogy a törvényességi alapelv mindkét jogelvi vetülete az alkotmány szövegében megtestesül-e. Így a *nullum crimen* elv alkotmányba foglalása és a *nulla poena* követelmény (kifejezett) szabályozásának mellőzése fordul elő például a magyar, a német, a holland alkotmányban. Egy ilyen megoldás a jogállamiság/jogbiztonság posztulátumából vezeti/vezetheti le a „mellőzött” elvet, illetve az értelmezés segítségével jut el a kívánt elvi eredményig.

⁵⁸ TELLENBACH, SILVIA: *Rahmenbedingungen, Vorgaben, Grundlagen und Entwicklung des Strafrechts in der Türkei*, in: SIEBER, ULRICH – CORNILS, KARIN (Hrsg.): *Nationales Strafrecht in rechtsvergleichender Darstellung. Allgemeiner Teil, Band 1.*, Berlin, 2009. 753. p.

⁵⁹ TRÓCSÁNYI-BADÓ 2005, 1045–1047. p.; <http://www.verfassungen.eu/sl/verf91-i.htm>

Ám mind a két jogelvről külön rendelkezik például a portugál alkotmány a 29. cikkben úgy, hogy az (1) bekezdés a nullum crimen elvet tartalmazza, míg a (3) bekezdés a nulla poena követelményt rögzíti, ide értve a büntetések mellett a biztonsági intézkedéseket is. A *biztonsági intézkedések vagy más büntetőjogi következmények külön kiemelése* figyelemre méltó, ez látható például az olasz, a svéd, a török alkotmányban is.

A jogállamiságból és a jogbiztonságból fakadó *visszaható hatály tilalmát* is magában foglaló törvényesség elvének az alkotmányi megjelenése nem tipikus az európai országok alaptörvényeiben, így a büntetőjogi praevia-szabály például a szlovén, a török alkotmányi rendelkezésekben meglepő kivételnek tekinthető.

Alkotmányozói adósság a magyar Alaptörvényben a *halálbüntetés tilalmának kifejezett rögzítése*. Az Alkotmánybíróság határozatából, továbbá több nemzetközi egyezményből/dokumentumból hazánkra nézve is kötelező a halálbüntetés általános tilalma, azonban ennek, azaz a nemzetközi standardokkal való azonosulásnak az alaptörvényi kinyilvánítása „komoly szimbolikus jelentőséggel bírna”.⁶⁰ Az általam vizsgált európai államok csaknem valamennyi alkotmánya – csak példaként említve – tiltja a halálbüntetést: az osztrák (85. cikk), a svájci [10. cikk (1) bek.], a belga (14bis cikk), a svéd (II. Fejezet 4. §), a német (102. cikk, az olasz [27. cikk (4) bek.], a spanyol (15. cikk), a török [38. cikk (10) bek.], a szlovén (17. cikk).⁶¹

Az említett európai alkotmányok legtöbbjében kifejezetten és egyértelműen tilalomként, azaz tiltó alkotmányjogi normaként határozzák meg a halálbüntetés kiiktatását/megszüntetését (így például németül: „Die Todesstrafe ist verboten/abgeschafft.”). Ettől valamelyest kissé eltérő a svéd alkotmányi megfogalmazás, legalábbis németül: „Die Todesstrafe darf nicht vorkommen”, azonban tartalmilag ez érdemi különbséget nem jelent. A szlovén alkotmány egyszerűen azt rögzíti, hogy az országban „nincs halálbüntetés”. Érdemi hiányosság viszont továbbra is a magyar Alaptörvényben a halálbüntetés tilalmának kimondása, így a büntetés a megújuló populista politikai retorika eszköze is lehet.

További anyagi büntetőjogot érintő alkotmányi rendelkezések sorából kiemelés és figyelmet érdemel még, különösen a jelen hazai szempontjából például a spanyol alkotmány 25. cikk (3) bekezdése, amely egyértelműen rögzíti, hogy a *polgári közigazgatás szabadságelvonó szankciókat nem alkalmazhat, sem közvetlenül, sem közvetetten*.

⁶⁰ SZOMORA 2013, 264. p.

⁶¹ NAGY 1996, 87–88. p.; vö. LÉVAY 2013/b, 210. p.; SZOMORA 2013, 264. p.; NAGY FERENC: Alkotmány – szabadságelvonás – büntetés-végrehajtás, in: TÓTH KÁROLY (szerk.): In Memoriam Dr. Kovács István akadémikus, egyetemi tanár, Szeged, 1991. 250. p.

RUSZOLY JÓZSEF

„Az új orosz alkotmány”
(Eszterházy, 1918. október)

1

Hogy e közlemény címét idézőjelbe teszem, két oka van: 1. egy rég volt közlés címét kölcsönöztem; 2. maga az e helyütt – mintegy szakirodalmi különlegességgé – ismét közlendő forrás nem maga az 1918. július 10-én elfogadott első szovjet-orosz alkotmány, hanem annak tervezete, amely – még ha feleannyi terjedelemben – a szocialista alkotmányozás magvát: a szovjet, azaz *tanácsi rendszert* tartalmazza is. Különlegességnek azért minősítem, mert általa – elsősorban a politikai élet baloldalán elhelyezkedő liberális demokrata irányultságú – hazai olvasóközönség első kézből értesülhetett ezen – utóbb százados kísérletnek minősült – új alkotmányozási irányról.

Oroszország alkotmányfejlődése nem kerülhetett be *Európa alkotmánytörténete* (2005) című könyvem I. részébe;¹ e közlésnek is inkább jelzés értéke lehet, hogy teljesen mégsem mellőzhettem e témát. Annál inkább nem, mert az 1918/19. évi német forradalom tárgyalásánál is utalok a tanácsrendszerre (*Rätesystem*), a Magyarországi Tanácsköztársaság (1919) pedig éppenséggel része a magyar alkotmány- és jogtörténetnek.

E témakör egyébként része diszciplínánknak; kritikával ma is használható szakirodalma is van, melyből e helyütt elsősorban a *forráskiadványok* érdemelnek figyelmet. Kettőt annakidején magam is recenzeáltam, miért is *először* – némi rövidítéssel – ezt iktatom ide, *utána* pedig a címbéli „új orosz alkotmány” hazai első közlését, a korabeli háttérével.

A szovjet állam- és jogfejlődés első dokumentumai² már akkor történeti jelentőségűek voltak, amikor az 1940–50-es évek fordulóján megállapították a jogi karok új tanterveit és az oktatott tárgyak tematikáját. Annak, hogy az 1917.

¹ RUSZOLY JÓZSEF: *Európa alkotmánytörténete. Előadások és tanulmányok középkori és újkori intézményekről*. Püski, Bp., 2005. – Jelen közleményem első változatát e könyv II. felébe, a tanulmányok sorába iktattam be [„Az új orosz alkotmány” (1918); 526–533. p.]. Azóta e könyv, ha némi átdolgozással is, része lett az *Európai jog- és alkotmánytörténelem* c. művemnek (Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 12011.; 22013. / *Opera Iurisprudentiae* 1., szerk. Balogh Elemér), ám a 2005-i könyv II. felében közölt tanulmányok nélkül. – Ezen írásmű az OTKA 101735. nyilvántartási számú programba illeszkedik. Sajtó alá rendezte Antal Tamás.

² A 2. pontot illetően vö.: RUSZOLY JÓZSEF: *Két forráskiadvány a szovjet-orosz jogtörténet kezdeteiről*. Jogtudományi Közlöny, 1982. július (XXXVII. új évf. 7. sz.) 548–549. p.

november 7. utáni történeti szovjet-orosz joganyag nem kerülhetett bele Bónis György és Sarlós Márton Egyetemes állam- és jogtörténet tankönyvébe (1957), az lehet a magyarázata, hogy az 1950/51. tanévtől a hazaiak mellett előadott szovjetjogi tárgyak maguk is tartalmaztak történeti részeket. Az 1950-es évek végén még előadott maradvány tárgyuk: *A szovjet állam- és jogrendszer alapjai* c. „oktatási diszciplína” ugyancsak erősen történeties volt. Megszűntével a szovjet jogtörténet egy időre gazdátlanlanná vált, csak később bukkant föl a speciális kolégiumi vagy ágazati jellegű összehasonlító államjogi stúdiumok körében.

Hogy az 1970-es évek vége felé az egyetemes állam- és jogtörténet művelői, közöttük is elsősorban Horváth Pál, érdeklődést mutattak a szocialista jogfejlődés kezdetei iránt, jelzi a budapesti Egyetemes Jogtörténeti Tanszék *Összehasonlító Jogtörténeti Tanulmányok* c. kiadványa, amely a feldolgozásokra utaló sorozat címével ellentétben *A szocialista jellegű állam- és jogrend kialakulásának történeti kútforrások* (Válogatott dokumentumok a szovjet hatalom állam- és jogrendjének kialakulása időszakából) c. „rejtett” egyedi cím alatt egy sor szovjet-orosz jogszabály teljes vagy részbeni fordítását közli (7–255.). Ezek után, csupán függelékként hat Josef Karpatnak, a kiváló – bennünket becsülő – szlovák jogtörténésznek a hazai jogtörténetírás egy évtizeddel azelőtti helyzetét fölvezető cikkének némileg megkésett, magyar nyelvű közreadása (*A jelenkori magyar jogtörténetírásról* (257–278.)).³

Kovács István, a szocialista alkotmányfejlődés nemzetközileg is elismert magyar tudósa, akinek tollából a szovjet államjogtörténetről számos publikáció napvilágot látott, kis könyvben tette közzé az első szovjet-orosz alkotmány előtti, államjogi jelentőségű jogszabályok válogatását, valamint magát az alap törvényt is.⁴

Így immár két, jellegében hasonló, tematikájában és a közzététel megoldásaiban mégis elütő forráskiadványunk is van a szovjet állam- és jogtörténet kezdeteiről. A B. Kállai István szerkesztette egyetemi kiadvány időben tovább terjed: eljut egészen 1924-ig, s nem is csupán az államjog, hanem más jogágak anyagából is merít. Így például közli az OSZFSZK [Oroszországi Szocialista Föderatív Szovjet Köztársaság] Büntető Törvénykönyvét is (1922). Kovács István szigorú időrendben adja közre a joganyagot; B. Kállai István is így kezdi, de – vélhetően a tematikai összefüggések miatt – mégsem viszi következetesen végig a kronológikus közlést.

³ *Összehasonlító Jogtörténeti Tanulmányok*. Az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar[a] Egyetemes Jogtörténeti Tanszék[ének] kiadványa. Szerk. KÁLLAI ISTVÁN. Kézirat gyanánt. Bp., 1979. 281 p.

⁴ Az októberi dekrétumok és az első szovjet alkotmány. Válogatta, szerkesztette és a bevezető tanulmányt írta: KOVÁCS ISTVÁN. A dokumentumokat fordította és a jegyzeteket írta: TÓTH KÁROLY. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1980. 271 p.

Tizenöt jogszabály mindkét kötetben föllelhető. Közéjük tartozik természetesen az 1918. évi első szovjet-orosz alkotmány is. Az aprólékos összehasonlítás nem lehet feladatom, annyit így is érdemes megjegyezni, hogy a publikálás módjában és a fordításokban egyaránt mutatkoznak eltérések. A késői kutatónak kétség esetén nyilvánvalóan az eredeti szöveghez kell majd vissza-nyúlnia. B. Kállai István fordításai nyomán pusztán a forráshelyeket közli, Kovács István kötete – a fordító Tóth Károly tollából – rövid, a megértést könnyítő jegyzeteket is tartalmaz. Kár, hogy ez utóbbiból viszont elmaradt a forráshelyekre való utalás.

A Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó által közreadott kötet nagy értéke Kovács Istvánnak önálló mű számba menő bevezető tanulmánya [Az *októberi dekrétumoktól az első szovjet alkotmányig (A szovjet államjog kezdetei)*, 13–77.]. Mivel a dokumentumok ismertetése nagyobb teret igényelne, magam is szívesebben foglalom itt össze e – részben rájuk is hivatkozó – bevezető tanulmány főbb gondolatait.

Kovács István az első szovjet alkotmány egyik tervezetének, Tábori Kornél által az Esztendő nevű folyóirat, 1918. októberi számában való közlésére utaló bevezető, a cári önkényuralmi, majd az ezt némileg enyhítő, „*oktrojált alkotmány látszatát*” keltő, 1906. májusi alaptörvények által megalapozott felemás rendszer, valamint az 1917 februárjától októberéig tartó polgári demokratikus rend, a kettős hatalom és a szovjetek fejlődésének bemutatása nyomán - a szovjet törvényhozás kezdeteinek *formai elemeivel* foglalkozik. E szerint, a szovjetek országos kongresszusai között „szovjet parlamentként” működő *Központi Végrehajtó Bizottság* a jogalkotás, azaz a törvényhozás legfőbb szervévé vált; ezt az 1918. július 10-én elfogadott alkotmány a kialakult gyakorlat alapján rögzítette is. Jogalkotó hatáskört gyakorolt a neki e tekintetben is alá-rendelt szovjet kormány, a *Népbiztosok Tanácsa*. Jogi tartalmú rendelkezéseik elnevezéseikben sem nagyon különböztek. Leggyakrabban a dekrétum (*dekret*) és a határozat (*posztanovlenyije*) megnevezést viselték, de még más, „a korábbi államapparátusból örökölt, tradicionális elnevezéseket” is megőriztek. Mindez e jogforrások közzétételére, szerkesztésére, sőt fogalmazására is jellemző.

Hozzátehetjük, hogy nyilván Szovjet-Oroszországban sem lehetett másként, miként nálunk, amint arra Sarlós Béla A *Tanácsköztársaság jogrendszerének kialakulása* (Bp., 1969) c. művében sok példát hozott fel: a régi miniszteriális hivatalnokok, a jogszabály előkészítésben továbbra is nagy szerepet játszottak. Hogy-hogynem, tudomásom szerint eddig senki sem emelte ki azt a *kontinuitást*, amely nálunk a polgári demokratikus Népkormány néptörvényeit és a Forradalmi Kormányzótanács rendeleteit forma szerint összeköti. Igaz, ezen az úton az 1912: LXI. tc. Által, kivételes hatalommal felruházott magyar minisztérium (kormány), háború alatti, széles körű rendeletalkotásáig is vissza-

tekinthetünk, különösen azért, mert gr. Károlyi Mihály minisztériuma, az első időkben még hivatkozott is erre a jogalapra.

A *szovjet államjog alapintézményeinek jelentkezése a dekrétumokban* c. rész e korai jogforrások tartalmi elemzését nyújtja, bemutatván a két fajta, a munkás-katona- és a parasztszovjetek egységesítését; a *szovjetkongresszus*, a Központi Végrehajtó Bizottság és a Népbiztosok Tanácsa egymáshoz való viszonyát.

Elemzi a szerző a polgári rend testületi szerveinek, közöttük a frissen választott *Alkotmányozó Gyűlésnek* és a régi területi önkormányzatoknak a fől-számolását. „Amilyen ütemben [...] a munkás- és parasztszovjetek egyesítése végbement, fokozatosan megszűnt az önkormányzatok fenntartásának szükségessége” (48.). Az *első szovjet alkotmány előkészítése és elfogadása* c. befejező rész, az 1918. március-áprilisi időszakban kezdődő előmunkálatokkal, a vitákkal, az alkotmánytervezet és elvetett ellentervezete létrejöttével, majd az alkotmányt elfogadó *V. szovjetkongresszussal* foglalkozik. Kiemelendő, hogy az előkészítő munkálatokban több oldalról felmerül „az az elképzelés, mely a lakosság foglalkozási ágak vagy szakmák szerint szervezett társulásaira kívánta építeni a föderációt” (70.). Ezt, a századfordulón a munkásmozgalomban – elsősorban a szakszervezetekben – kialakult szindikalista nézetet tükrözte az igazságügyi népbiztosság Reiszner által képviselt ellentervezete is. A központi irányítást erősítő és a nemzetiségek területi önkormányzatát egyaránt szavatolni alkalmasnak vélt hagyományos *territoriális elv* hívei győztek, s a szocialista államok azóta a területi képviseletre épülnek, ámbár újabban nálunk is vannak a szakmai *érdekképviseletnek* az államszervezetben való létjogosultságát fölvető elgondolkodtató elképzelések.⁵

Hogy az 1918. évi szovjet-orosz alkotmány publikált tervezete az *Eszterházy*-ben jelent meg először, s ezáltal mintegy *in statu nascendi* kapott tájékoztatást a „szocializmus bevezetéséről” az érdeklődő magyar olvasóközönség, azt Kovács István már e könyve előtt is megírta. Mi több: előadásában is érintette. Noha ismereteink bőven vannak e végeredményben sikertelen, sok emberi vesztéssel járó, ránk is kiható kísérletről: nem tagadhatni, hogy az elmúlt 20. század egyik legnagyobb hatású eseménye volt. Maradva az 1918-i közlésnél, önmagában is érdekes az a szellemi-politikai környezet, amelyet Hatvany Lajos báró, a Nyugat mecénása e rövid életű (1918. január–1919. február) folyóirata megjelenített, s máig közvetít az utókornak.

A folyóiratnak a történetét *Ilia Mihály* írta meg:⁶ „Az Eszterházy – írja értékelésében – több volt mint lapkísérlet. A tízéves Nyugat nagy kezdeti nekifutása

⁵ Ádám Antal nyilatkozott erről a Magyar Rádió Kossuth-adójának Esti Magazinjában a Hazafias Népfrent Közjogi Bizottságának újjáalakulása alkalmával, 1981. június 22-én.

⁶ ILIA MIHÁLY: Hatvany Lajos folyóirata: az Eszterházy, Irodalomtörténeti dolgozatok, 39., Szeged, 1965. 17–23.p.

lehiggadt, a háború végére a magyar polgári radikalizmus és különösen a Hatvany képviselte erős liberalizmus vonala jut el az Esztendőben (Károlyi Mihály politikájának aktív támogatásával) a Nyugattól elkülönülni igyekvő irodalom önállósulásához, a más fórumon való szóláshoz. [...] megszületése annak az irodalmi és politikai vonalnak válságával is összefügg, melyet az Esztendő és a Nyugat is képviselt, és amelyik a forradalom alatt, de különösen a forradalom után művészi elzárkózottsággal küzdött, vagy pedig e régiebb irány megtagadásával, különválásával tudott a korai Nyugattól függetlenül szólni. Az Esztendő kimondatlanul viseli a Nyugattól való elszakadás jegyeit, de lényegében ugyanannak a tábornak volt útkeresési kísérlete a társadalmi változások legvégső pillanataiban. Megkésett, és ezért elhalása elkerülhetetlen volt” (33.).

Az Esztendő irodalmi és politikai folyóirat szellemi háttérében a nagy múltú liberális Pesti Napló állt. Főszerkesztője maga Hatvany Lajos volt, szerkesztői pedig Karinthy Frigyes, Kosztolányi Dezső és Tóth Árpád voltak. A munka dandárját Tóth Árpád végezte. A rajtuk kívüli írók és költők közül, a máig is jól ismertek: Babits Mihály, Krúdy Gyula, Kaffka Margit, Juhász Gyula, hogy csak a legtöbbet publikálókat említsem. A szellem Ady is, ám róla csak írnak; ő a Nyugatnak kötelezte el magát, szerződésileg is.

„Az Esztendő – emlékeztet Ilia Mihály –, híven Károlyi Mihály politikájához, irodalmi és művészeti kérdésekben, de különösen publicisztikai [...] írásai-ban a Dunamedence népeinek, a monarchia nemzetiségeinek megbékélését, a sovinizmustól mentes barátságát hirdette, és több írásban a háború utáni együttélés lehetőségeit kutatta” (30.). A román Isac Emil a lap 1918. novemberi (!) számában az erdélyi román irodalomra hívja föl a figyelmet. »Ha – idézi Ilia – kissé lecsendesül ez a nagy állati cavalcade, mi szellemi arisztokraták kezdjük ez az ismerkedést [...]. Ez országnak annyi értéke és drágaköve van, és nincs senkiben kedv, hogy a kénköves sovinizmus oltárára letegye az érzések különböző színű és illatú koszorúját« (30.).

A lap aggodalommal foglalkozott a szláv nacionalista törekvésekkel, különösen a háború utáni időkre gondolva. Tábori Kornél pl. a horvát nacionalizmust bírálta (*Szvinje magyarszki*, 1918/10.). Ő mintegy rovatot nyitva (*A nagy orosz átalakulás*, 1918/8., 10.) fordításban publikált szovjet-orosz dokumentumokat is. Az első gazdasági jellegű (*Ami már megvalósult*, 1918. augusztus) a második pedig *Az új orosz alkotmány* (1918. október), melyet a Függelékben teszek ismét közzé.

Tábori Kornél (1879–1944) jogot végzett, a Pesti Napló munkatársaként rendőri riporter és haditudósító volt. Bűnügyi riportkönyvein kívül figyelmet érdemelhet a bécsi levéltári anyagok fölhasználásával írt könyve (*Tűtkosrendőrség és kamarilla*, 1921).⁷

Közleményét eredeti helyesírásával – csupán itt-ott javítva – teszem közzé. Fordításának *dokumentum értéke van*, habár Kovács István kötetében Tóth Károly fordítása nyilvánvalóan korszerűbb és teljesebb. Összesítve őket nyilvánvaló, amint azt már Kovács István is megírta, hogy – „nem az V. szovjet kongresszus által elfogadott alkotmánysszöveg, hanem egyik, előzetesen publikált tervezete került lefordításra” (44.).

Az Eszterházy megszűnésének kiváltó oka egyébként – amint azt Ilia Mihály megírta – az volt, hogy szembefordult a kommunista párttal. „1919 januárjában már *Gorkij Bolsevikek* c. írását közlik, melyben a szerző a bolsevik forradalommal szembeni aggályainak ad hangot, és a közlés a folyóirat (elsősorban Hatvany) kétségeit is illusztrálja” (32.). S ami a tanácsköztársaság alatt még ennél is nagyobb súllyal esett latba: „A Pesti Naplóban éppen Hatvany írt Kun Béláról letartóztatásakor (1919. febr. 22.) eléggé ellenszenvel. [...] Megszűnését befolyásolhatta az is, hogy a folyóirat utolsó számaira széthullt az Eszterházy szerkesztési koncepció, kapkodás, anyaghiány nyomaival találkozhatunk” (9.)⁸

Amint arra közleményem 1. és 2. pontjában is utaltam: *Az új orosz alkotmány* nem Szovjet-Oroszország alkotmányának végleges szövege, hanem csupán *tervezete*. A kettő közötti – számos helyütt kimutatható egyezés (azonos vagy hasonló szövegezés) – elemzése meghaladná e közlemény célját. Ugyanakkor föl hívom a figyelmet a Magyarországi Tanácsköztársaság Forradalmi Kormányzótanácsa 1919. április 3-i, XXVI. sz. rendeletével, az ún. ideiglenes alkotmánnyal való, nemkülönben a tanácsköztársaság 1919. június 23-án elfogadott alkotmányával való egyezésekre. Így különösen: 1. a tanácsi választójogból az ún. *kizsákmányolók* kizárására, 2. a tanácsrendszernek a lépcsőzetes, a helyi tanácsoktól fölfelé már közvetettségen alapuló fölépítésére, valamint 3. a *városoknak* a magasabb tanácsi szinteken való túlképviselésére, minek oka: az ipari munkásság képviselésének számarányához képest jóval nagyobb arányú intézményesítése, továbbá 4. a tanácsok és végrehajtó szerveik elkülönülésére.⁹

A 3. pontot illetően megjegyzem, hogy ennek az ún. Vitte-féle *állami дума* összehívására szolgáló 1905. december 11-i orosz választójogi törvényben megvoltak az előzményei: a választójogi *kúriák közötti egyenlőtlenség* a földbirtokosoknak és a polgároknak előnyére, a parasztoknak és különösen a munkásoknak hátrányára volt. A helyzet a szovjet rendszerben megfordult; a volt „uralkodó osztályok” kiesvén, a munkásságot, a túlnyomó többségben lévő parasztságot kárára részesítették előnyben.

⁷ VÉRTESY MIKLÓS: Tábori Kornél. *Új magyar irodalmi lexikon*, 1994. 3:2030.p.

⁸ Lásd még: [PAPP ISTVÁN GÉZA] P.I.G.: Eszterházy. = *Új magyar irodalmi lexikon*, 1994, 1:537. p.

⁹ A magyar tanácsköztársaság jogalkotása. Szerk.: HALÁSZ PÁL, KOVÁCS ISTVÁN, PESCHKA VILMOS. Budapest, 1959.

Függelék

Történelmi dokumentumot közlünk itt szószerint minden kommentár nélkül, az új orosz alkotmány pontozatait, amelyek alapján olvasóink világosan megítélhetik a szovjet-köztársaság egész működését.

Az orosz szocialista föderatív szovjet-köztársaság alkotmánya

Az orosz szocialista föderatív szovjet-köztársaság alkotmányának alapföladata a mostani időben az, hogy a *városi és falusi proletáriátus és a legszegényebb paraszt nép diktatúráját megszervezze*. A célja ennek az, hogy teljesen leverje a bourgeoisiet, hogy lehetetlenné tegye egyik embernek a másik által való kizsákmányolását, és hogy bevezesse azt a szocializmust, amelyben sem osztályokra való tagozódás, sem államhatalom nincs.

1. Az orosz köztársaság szabad szocialisztikus társasága Oroszország munkás lakosságának, amely városi és falusi szovjetekben egyesül.

2. Azoknak a tartományoknak szovjetjei, amelyek nemzeti létük és népszokásaik révén összetartoznak, *autonóm tartományszövetségekben egyesülnek*, amelyeknek élén a szovjetek tartományi kongresszusa és ezeknek végrehajtó közegei állanak.

3. A tartományi szovjetszövetségek föderatív alapon csoportosulnak szocialisztikus köztársasággá, amelynek élén a Minden Oroszok Nagy Kongresszusa (a birodalmi kongresszus) és kongresszusi szünetek idején a *Birodalmi Központi Végrehajtó Bizottság* áll.

Az orosz szovjetek

Első fejezet

A választójog

I. Azt a jogot, hogy szovjet-képviselőt válasszanak és választhatók is legyenek, az orosz köztársaság következő *mindkét nembeli* polgárai kaphatják meg *18-ik életévüktől kezdve*.

1. Mindenki, aki életfönn tartásának eszközeit produktív vagy közhasznú munkával szerzi meg és tagja a munkaszövetségeknek (szakszervezeteknek), mint:

a) mindenfajta munkás és alkalmazott, aki kereskedelemben, iparban és földművelésben működik;

b) parasztok és kozákok, akiknek földjük van és napszámost nem foglalkoztatnak;

c) a szovjet-intézménynek alkalmazottai;

2. A szovjet-hadsereg és a tengerészet katonái.

3. Olyan polgárok, akik az 1. és 2. kategóriákba tartoznak és munkaképességüket részben vagy egészben elvesztették.

II. *Nem választhatnak és nem választhatók*, még ha a főnti kategóriák valamelyikébe tartoznak is:

1. *Olyanok, akik másokat alkalmaznak, hogy ebből előnyt nyerjenek.*

2. *Olyanok, akiknek munkátlan jövedelmük van, mint például tőkekamat, vagyoni jövedelem stb.*

3. *Magánkereskedők, kereskedelmi közvetítők.*

4. *A vallási intézmények szolgálói.*

5. *Az előbbi rendőrség, csendőrség és politikai osztály alkalmazottai és ügynökei, továbbá az orosz cári család tagjai.*

6. Olyanok, akiket törvényes úton elmebetegnek vagy örültnek nyilvánítottak, valamint süketnémák.

7. Olyanok, akiket önhasznú és becstelen büntetért elítéltek.

Második fejezet

1. Községekben, falvakban kozákhelységeken, tanyákon a szovjet-képviselőket úgy választják, hogy 100 lakosra esik egy képviselő, de háromnál kevesebb és ötvennél több képviselő nem eshetik egy helysége.

Megjegyzés: Az olyan helységeken, ahol csak mód van rá, közigazgatási ügyekben közvetlenül a választók nagygyűlése dönt.

2. A folyó munka végrehajtására a szovjetek körükből egy végrehajtó szervet választanak, mely legfőleg négy tagból áll.

3. A szovjet-tagok választása három hónapra érvényes.

4. A falusi szovjetet a végrehajtó szerv legalább kétszer havonként összehívja.

5. Rendkívüli gyűlést a végrehajtó szerv vagy hivatalból, vagy a szovjet-tagok legalább harmadrészének kívánságára hív össze.

6. A szovjet végrehajtó szerve teljes mértékben felelős a szovjetnek.

7. A szovjet a maga hatáskörében legfelsőbb hatósága a helységnek.

Ahol a közigazgatási ügyeket közvetlenül a választók általános gyűlése dönti el, ez a gyűlés jelenti a legfelsőbb fórumot.

Harmadik fejezet

1. A szovjetek járási kongresszusa az illető járás összes falu-szovjetjeinek képviselőiből áll, és pedig 10 szovjet-tagra esik egy képviselő.

Az olyan szovjetek, amelyeknek 10-nél kevesebb tagjuk van, egy-egy képviselőt küldenek a járási kongresszusra.

2. A városi szovjet a maga köréből végrehajtó szer[vét leg]alább havonként egyszer összehívja.

3. A szovjetek rendkívüli járási kongresszusát a végrehajtó szerv vagy hivatalból, vagy a járási szovjettagok harmadrészenek kívánságára hívja össze.

4. A képviselők járási kongresszusa legfőlebb tíz tagú végrehajtó szervet választ.

5. A végrehajtó szerv minden tekintetben felelős a kongresszusnak.

6. A járási kongresszus a maga hatáskörében legfelsőbb hatósága a járásnak.

A kongresszusok szünetében a végrehajtó szerv a legfelsőbb fórum.

Negyedik fejezet

A képviselők városi szovjetje

1. A városokban úgy alakítják a szovjeteket, hogy 100 lakosra esik egy képviselő; de nem lehet ötvennél kevesebb és ezernél több követ.

2. A járási kongresszust a végrehajtó-szerve leg[...]vet választ, minden ötven tagra egyet; de legalább három és legfőlebb tizenöt tagja lehet a bizottságnak.

3. A városi szovjet tagjainak választása három hónapra érvényes.

4. A végrehajtó szerv legalább hetenként egyszer összehívja a városi szovjetet.

5. A városi szovjet rendkívüli gyűlését a végrehajtó szerv hívja össze vagy hivatalból, vagy a tagok harmadrészenek kívánságára.

6. A végrehajtó szerv a városi szovjetnek teljes mértékben felelős.

7. Ami a városi szovjet hatáskörét illeti, ez a legfelsőbb hatóság a város területén.

Ötödik fejezet

A szovjetek kerületi kongresszusa

1. A szovjetek kerületi kongresszusa a falu-szovjetek tagjaiból áll, és pedig egy képviselő esik ezer lakosra, de háromszáznál nem több képviselő az egész kerületre.

Megjegyzés: Az olyan helységek falu-szovjetjei, amelyeknek ezernél kevesebb lakosuk van, a képviselők választása céljából a kerületi szovjetben egyesítendőek.

A kerületi szovjetben azonban csak olyan városok szovjetjeinek a képviselői vehetnek részt, amelyeknek lakossága nem haladja meg a tízezret.

2. A szovjetek kerületi kongresszusát a maga végrehajtó bizottsága hívja össze, és pedig legalább egyszer háromhavonként.

3. Rendkívüli kerületi kongresszust a végrehajtó bizottság vagy hivatalból hív össze, vagy akkor, ha olyan szovjetek, illetve helységek követelik, amelyeknek lakossága nem kevesebb, mint az egész kerület lakosainak egyharmada.

4. A kerületi kongresszus legfőlebb húsztagú végrehajtó bizottságot választ.

5. A végrehajtó bizottság a szovjetek kerületi kongresszusának teljes mértékben felelős.

6. A maga hatáskörében a kerületi kongresszus legmagasabb hatósága a kerületnek; a kongresszusi szünet idején a végrehajtó bizottság a legmagasabb főlebbeszézési fórum.

Hatodik fejezet

A szovjetek kormányzósági kongresszusa

1. A szovjetek kormányzósági kongresszusa a kerületi kongresszusok képviselőiből állt, de legfőlegb háromszáz követből az egész kormányzóság részére.

Megjegyzés: Hogyha kormányzósági kongresszust nem előzi meg kerületi kongresszus, a kormányzósági kongresszusnak a tagjait közvetlenül a kerületi [kerületbeli!] szovjetek választják.

2. A szovjetek kormányzósági kongresszusát a végrehajtó bizottság legalább egyszer háromhavonként összehívja.

3. A szovjetek rendkívüli kormányzósági kongresszusát a végrehajtó bizottság vagy hivatalból hívja össze, vagy a kormányzósági lakosságnak legalább egyharmada követelheti ezt.

4. A kormányzósági kongresszus legfőlegb 25 tagú végrehajtó bizottságot választ.

5. A végrehajtó bizottság teljes mértékben felelős a kormányzósági kongresszusnak.

6. A szovjetnek kormányzósági kongresszusa a legnagyobb hatalom a kormányzóságban és a kongresszusi szünet alkalmával végrehajtó bizottsága képviseli a legmagasabb fórumot.

Hetedik fejezet

A szovjetek tartományi kongresszusa

1. A szovjetek tartománykongresszusa a városi szovjetek és a kerületi kongresszusok tagjaiból áll és pedig olyanformán, hogy a kerületekben huszonötezer lakosra, a városokban ötezer választóra esik egy képviselő, de a követek teljes száma nem haladhatja meg az ötszázat.

Megjegyzés: Ha a szovjetek kormányzósági kongresszusa megelőzi a tartományi kongresszust, akkor az utóbbi számára a képviselőket direkt a tartományi kongresszus választja.

2. A tartományi kongresszust végrehajtó bizottsága legalább egyszer háromhavonként összehívja.

3. A rendkívüli tartományi kongresszust a végrehajtó bizottság hivatalból hívja össze, vagy olyan szovjetek és helységek kívánságára, amelyeknek lakossága az egész tartomány lakosságának egyharmadát teszi ki.

4. A tartományi kongresszus legfőleg 25 tagú végrehajtó bizottságot választ.

5. A végrehajtó bizottság teljes mértékben felelős a tartományi kongresszusnak.

6. A tartományi kongresszus a maga hatáskörében az egész tartomány legnagyobb hatalma. A kongresszusok között való szünetben a végrehajtó bizottság képviseli a legfelsőbb fórumot.

Nyolcadik fejezet

A szovjetek birodalmi kongresszusa

A szovjetek birodalmi kongresszusa (minden oroszok kongresszusa) a városi szovjetek képviselőiből áll és pedig egy képviselő esik huszonötezer választóra, továbbá kormányzósági kongresszusok képviselőiből, akik közül százhuszonötezer lakosra esik egy képviselő.

Megjegyzés: Ha a kormányzósági kongresszus a birodalmi kongresszust nem közvetlenül előzi meg, akkor a birodalmi kongresszust a kerületi kongresszusok is kiküldhetik. Ha pedig a tartományi kongresszus közvetlenül megelőzi a birodalmi kongresszust, akkor fölküldhetik az utóbbira.

A birodalmi kongresszust végrehajtó bizottsága legalább kétszer évenként összehívja.

A rendkívüli birodalmi kongresszust vagy hivatalból hívja össze a birodalmi központi végrehajtó bizottság, vagy az olyan helységek szovjetjeinek kívánságára, amelyeknek lélekszáma a köztársaság egész lakosságának legalább egy harmadrészét teszi ki. A birodalmi kongresszus legfőleg kétszáz tagú birodalmi központi végrehajtó bizottságot választhat.

A központi bizottság a szovjetek birodalmi kongresszusának teljes mértékben felelős.

A szovjetek birodalmi kongresszusa legfőbb hatalma a köztársaságnak. A gyűlés-szünetekben a központi bizottság képviseli a legfőbb fórumot.

*

Az új köztársasági alkotmány már életbe lépett, és az oroszok biztosra veszik, hogy idővel nemcsak Oroszország viszonyait, hanem *az egész világrendet átalakítja*, mindenütt a dolgozó népnek egykor titkos álma és ma egyre nyíltabb kívánsága szerint.

Tábori Kornél fordítása

Az új orosz alkotmány. TÁBORI KORNÉL fordítása. Eszterd, 1918. október; 152–159. (A nagy orosz átalakulás, II.)
(1982/2005/2015)

RÉVÉSZ BÉLA

A rendszerváltás első független, vizuális tájékoztatóműhelye

Az első független magyarországi filmes csapatként hírnévre szert tevő Fekete Doboz Alapítvány, 1988 és 1996 között, VHS és S-VHS kamerákkal felszerelve, végig filmezte a rendszerváltás és az átmenet éveinek összes fontos eseményét. A politikai, társadalmi és kulturális rendezvényeket, az akkor alakuló, később parlamenti párttá avanszáló politikai szervezetek által szervezett tiltakozó megmozdulásokat, az elnyomott egyházak gyűléseit, a független szakszervezetek megalakulását, a később leállított Bős-Nagymarosi vízerőmű építése ellen szervezett tömegtüntetéseket, és nem utolsósorban, a rendszerváltás kerekterét meghatározó Ellenzéki illetve Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások eseményeit örökítette meg. A „Fekete Doboz” cenzúrázatlan videói páratlan mozgóképes kordokumentumát nyújtják a magyarországi rendszerváltásnak, a kommunista pártállamból a pluralista és demokratikus berendezkedésbe való átmenetnek. Ez jelenti a „Fekete Doboz” történelmi fontosságát az utókor számára¹.

1. A nyilvánosság állapota

A szocialista forradalmak, a maguk politikai céljaiknak megfelelően korlátozták, illetve teljesen megszüntették a polgári nyilvánosság létalapját, a termelőeszközök magántulajdonát. Ugyanakkor az ideológiai munka, és az ennek legfontosabb részeként számon tartott propaganda és agitáció, folyamatosan a kommunista párt figyelmének középpontjában áll. A párt a társadalmi fejlődés különböző szakaszaiban megoldandó konkrét feladatoktól függően határozta meg e munka tartalmát, formáit és módszereit, de a párt ideológiai tevékenységének megingathatatlan alapja a mindenkor marxizmus-leninizmus (sztálinizmus), illetve az arra való hivatkozás volt.

A kommunista rendszerek által alkalmazott sajtóirányítás mechanizmusának alapjait Lenin fogalmazta meg, még jóval a bolsevik forradalom előtt, 1901-ben írott „Mivel kezdjük” című munkájában. Eszerint a sajtó szerepe „nem korlátozódik csupán eszmék terjesztésére, csupán politikai nevelésre és politikai szövetségesek toborzására. A lap nemcsak kollektív propagandista és kollektív agitátor, hanem kollektív szervező is”, és ilyen minőségében a párt eszköze, hogy bevonja a néptömegeket a szocialista építés folyamatába.²

¹ A szerző 2002 óta a „Fekete Doboz” kuratóriumának elnöke.

² V. I. LENIN a propagandáról és az agitációról. Kossuth Könyvkiadó – Kárpát Könyvkiadó Budapest – Uzsgorod 1980. 11. p.

Nem sokban változott a mondanivalója hetven év elteltével a Szovjet Kommunista Párt akkori vezetőjének sem, amikor a *propaganda* mindenhatóságáról esett szó. Brezsnyev szerint, az 1970-es években újabb feladatok hárulnak a párt ideológiai munkájára: „A pártszervezetek gyakorlata mutatja meg nekünk, hogy milyen úton fokozhatjuk az ideológiai munka hatékonyságát. Ez az út az egész nevelőmunka megszervezésének komplex megközelítése, vagyis az eszmei-politikai nevelés, a munkában történő nevelés és az erkölcsi nevelés szoros egységének biztosítása, figyelembe véve a dolgozók különböző csoportjainak sajátosságait,”³

A XX. század tapasztalata, hogy a totalitárius ideológiák, a cenzúra és propaganda összefonódása következtében terjedhettek el világszerte. A náci tömegkommunikációs stratégiában is alapvető tételeként jelent meg, hogy a politikai hatalmat, a tömegekre támaszkodva kell megszerezni, ennek érdekében pedig a propaganda teljes arzenálját be kell vetni. A Goebbels által vezetett Népművelési és Propaganda Minisztérium jelentős szerepet vállalt abban, hogy a tömegtájékoztatási eszközök révén, gyakorlatba ültesse a nácizmus ideológiáját. A náci kommunikációs és propaganda tevékenységben ugyan többen részt vettek, az igazi újító mégis kétségkívül Goebbels volt. „Bár a náci politika tartalmáról nézetei még mindig nem egyeztek meg teljesen Hitlerével, azt pontosan megértette, hogy mit ért a ‚Führer‘ a tömegek megnyerésén, és mindent kitalált, ami csak alkalmas volt arra, hogy „szállítsa” e tömegeket. Sajtó, brosúra, röplap, hangfelvétel, autó, repülőgép mind e célt szolgáltatta.”⁴

A *tömegkommunikáció* pártállami irányítása ugyanezeket az alapelveket érvényesítette. Egy korabeli szakanyag szerint „a párt politikai vonala határozza meg a sajtó politikai irányát, amely így összhangban áll pártunk általános elveivel és gyakorlatával, felfogásával, munkastílusával, mód-szerével. Más szóval, a tömegkommunikációnak a párt célkitűzéseit kell szolgálnia. Azt a nehéz és felelősségteljes munkát kell ellátnia a sajtónak, a rádiónak, a televíziónak, hogy gyorsan és megbízhatóan közvetítse a tömegekhez a munkásosztály pártja által kialakított és a szocialista építést szolgáló politikát. A fentiekből egyértelműen következik tehát, hogy a pártirányításnak elsősorban azt kell segítenie, ellenőriznie, miről írjanak a lapok, miről tudósítson a rádió, a televízió.”⁵

A párt kizárólagossága a sajtóviszonyok irányításában, több szinten is érvényesült. Az állampárt testületei döntöttek valamennyi ideológiai, politikai, de a fontosabb személyi és gyakorlati kérdésekben is. „A tömegkommunikáció ügyében legfelsőbb szinten a Politikai Bizottság, vagy az Agitációs és Propa-

³ Leonyid Iljics BREZSNYEV beszéde. In Az SZKP XXV. kongresszusa. Budapest 1976. 88 pp.

⁴ ORMOS MÁRIA: Előszó. In: Joseph Goebbels: Napló. Metropolis-Press - Intrada, 1997. 10. o.

⁵ FODOR LÁSZLÓ: Pártirányítás és a sajtó. Tankönyvkiadó, Budapest, 1978. 40. o.

ganda Bizottság, olykor a Titkárság határozott.”⁶ Mindezek középpontjában a média tulajdonviszonyait illető szigorú pártállami monopóliumhelyzet állt.

A rendszerváltáshoz közeledve, a nyilvánosságpolitika átalakítását mégis inkább a korábbi pozíciókhoz való ragaszkodás jellemezte: „A Titkárság úgy ítélte meg, hogy a politikai információ betölti feladatát, a munka fontos eszköze, a szervezeti rendjét érintő alapvető változtatásokra nincs szükség. A követelmények azonban bizonyos tekintetben változnak. A politikai intézményrendszer korszerűsödésével bővül a nyilvánosság, a korábbinál is nagyobb jelentőséget nyer az állampolgárok véleménye, növekszik a párttagok és pártönkéntiek politikai aktivitása, a társadalmi szervek önállósága. A Központi Bizottságnak a párt vezető szerepét, a politikai rendszer továbbfejlesztését tárgyaló ülése után, az ebből adódó feladatokkal és a technikai korszerűsítés lehetőségeivel is számolva, napirendre kell tűzni az információs munka fejlesztésének további feladatait.”⁷ Az információs munka fejlesztésének a Titkárság által 1987. júniusában felvázolt stratégiája azonban még nem számolt a információ-kommunikációs technológia valódi fejlődésével és hatásaival.⁸ Az lassanként itthon is érthetővé vált, hogy miért nevezte a Time magazin 1983-ban – két évvel azután, hogy az IBM bemutatta a személyi számítógépet –, az Év Emberének a PC-t. Híre járta már annak is, hogy ugyanebben az évben megkezdte az Egyesült Államokban működését az első „maroktelefon-hálózat”⁹.

2. Technika- és szabályozástörténeti háttér

A videó mást jelent köznapi, és megint mást szakmai értelemben. A magánember videózáson mágneses kép- és hangrögzítést illetve lejátszást ért, tehát televíziós műsorok vagy – két videó berendezés összekapcsolásával – videokazetták műsorainak házi rögzítését és visszajátszását. A „professzionális” videózás ezzel szemben ennél többet jelent, így nevezik a műsorszolgáltatáshoz, illetve meghatározott filmfelvételi eljárásokhoz kapcsolódó bonyolult rögzítési, kép- és hangfeldolgozási és sugárzási eszközrendszert is.¹⁰

1972-ben, az USA-ban elindult az első videó kölcsönző, a 80-as években aztán néhány év alatt tömegtermékké vált a videó lejátszó az egész világon. A nagy

⁶ PÓR EDIT: A Kádár-rendszer sajtópolitikája 1963-1979. In: Zárt, bizalmas, számozott II. Irodalom-, sajtó- és tájékoztatáspolitikai 1962-1979. Osiris, Bp., 2004. 280. o.

⁷ Jelentés a politikai információs munka tapasztalatairól, továbbfejlesztésének feladatairól. MSZMP KB Titkárság határozata. Az MSZMP KB Titkárság 1987. június 22-i ülésének anyagai. MOL M-KS 288. f. 7/779. ő. e.

⁸ SZEKERES PÉTER: Video és értéktérjesztés. Kultúra és Közösség, 1990. 1. sz. 88-97. old.

⁹ VALKÓ EMŐKE - ROSNER IMRE: The Characteristics of Video Use in Hungary. Jel-kép, 1988. Special Edition 147-157. o.

¹⁰ SZEKFŰ ANDRÁS: Mozi – tv – videó. Magyar Tudomány, 1980. 11. sz. 821-827. o.

mozifilmeket postán lehetett megrendelni, és megtekintés után visszakérült a kereskedőhöz. Ez a 80-as, 90-es években nálunk is nagy üzlet volt. De alig telt el húsz év és elkezdődött a VHS hanyatlása. A megjelenő DVD, az olcsó DVD-lejátszók elterjedése meghozta a videók alkonyát. Az USA-ban 2003-ban előzte meg a DVD kölcsönzése a VHS-t. Az Y-generáció pedig már nem is hallott a VHS-ről, videó kameráról. A „Fekete Doboz” létrejöttének körülményeit azonban nem lehet megérteni a korabeli média- és szabályzástörténeti visszatekintés nélkül.

A videó, mint újszerű (elektronikus) mozgókép-rögzítési és közvetítési eszköz – kizárólag az állami szférában – a 70-es években jelent meg Magyarországon is, majd tömegmértű használata a 80-as években következett be. A hazai intézmények kissé megkésve reagáltak a nyugati tendenciákra, így csak 1982-ben született döntés arról, hogy ki kell dolgozni a videózás egészére vonatkozó jogszabályokat és gazdasági szabályozókat.¹¹ Ez magába foglalta a gyártók, a kiadók és forgalmazók működésének rendjét, tevékenységük irányításának, ellenőrzésének módját, intézményeit, formáit. Döntés született arról is, hogy ki kell dolgozni a videó fejlesztés programját, különös tekintettel a sokszorosítás feltételeinek kialakítására. A határozatok végrehajtásában fontos feladatokat kapott többek között az Ipari, a Belkereskedelmi, a Művelődési és az Igazságügyi Minisztérium, a Minisztertanács Tájékoztatási Hivatala és a Magyar Televízió. Ennek eredményeképpen 1985-re megteremtődtek a hazai videó készülék és kazettagyártás feltételei, 1986-ban megjelentek a fontosabb videó rendeletek, kiépült a műsoros videokazetta-kölcsönzés országos hálózata és a videó készülék piacon is.¹²

A nyolcvanas évek közepén, a nem hivatalos becslések szerint 200-250 ezer képmagnó lehet az országban. Ennek egy komoly hányada (30 ezer db) közösségi tulajdonban van. Témánk szempontjából viszont fontosabb azt megvizsgálni, hogy mi a helyzet a kamerákkal. 1985-ben felröppent a hír, hogy lesz hazai videokamera, egy összeszerelő üzem Panasonic A1 típusú kamerákat fog gyártani. Az üzlet végül nem jött létre, így a hazai videósok továbbra is ki voltak szolgáltatva a magán- és állami bizományi kereskedelem kiszámíthatatlanságának szeszélyes árainak.¹³

Ami a média szabályozástörténeti oldalát illeti, ekkoriban fogadta az Országgyűlés a sajtótörvényt.¹⁴ Kevésbé a szabályozás tartalmi vonatkozásai je-

¹¹ 75/1982. (XII.15) MT sz. rendelet a kulturális szolgáltatást ellátó vállalatokra vonatkozó egyes szabályok megállapításáról

¹² 2/1986. (IX. 1.) MTH számú rendelkezés a helyi jellegű önálló rádió- és televízió műsort készítő stúdiókról; 9/1986. (X. 11.) BkM számú rendelet az üzletek működési engedélyéről és a szakmai üzletkörökről

¹³ KISS ZOLTÁN: A videó Magyarországon. A felhasználás jogi lehetőségei és gyakorlata. Budapesti Művelődési Központ 1987. 11. o.

¹⁴ A sajtóról szóló 1986. évi II. törvény

lentettek újszerűséget, mint az, hogy a sajtótevékenységről korábban létezett alacsonyabb (minisztertanácsi) szabályok helyett¹⁵ törvényi szintű szabályozásra került sor.

Ugyanakkor a sajtótörvény megjelenésével egyáltalán nem oldódott meg a videózást érintő problémák köre. A sajtótörvény ugyanis elsősorban a hagyományos sajtótermékekre koncentrált, ebbe a rendszerbe viszont a videó nehezen illeszthető bele. A jogalkotók mégis ezt az utat választották, mivel jogpolitikai és jogtechnikai okokból nem volt megoldható az, hogy a *videóra külön törvény* jelenjen meg. A végrehajtása tárgyában megjelent 12/1986. (IV. 22.) MT sz. rendeletből viszont kiemelhető néhány mozzanat, amely a „Fekete Doboz” munkáját is érintette.

A sajtótörvény minden vitát eldöntött, amikor az értelmező rendelkezések között kijelentette: sajtótermék – a nyilvános közlésre szánt műporos filmszalag, videokazetta, videolemez. Nyilvános közlés pedig a sajtótermék árusítása, szétküldése, kézbesítése, üzletszerű kölcsönzése, ingyenes szétosztása, bemutatása nyilvánosság előtt, sugárzása vagy vezetékes továbbítása.

A videofelvétel előállításának, vagy nyilvános közlésének hatósági engedélyezését a rendelet szerint, az alábbi esetekben kell *megtagadni*:

a videofelvétel tartalma ütközik azzal a szabállyal, hogy

- a tájékoztatás nem sértheti a Magyar Népköztársaság alkotmányos rendjét, nemzetközi érdekeit, valamint az állampolgárok és a jogi személyek jogait, törvényes érdekeit és a közérkölcset,
- a tájékoztatás nem sértheti az emberi jogokat, nem szolgálhatja az emberiesség ellen elkövetett bűncselekmények igazolását, a háborús uszítást, a más népek elleni gyűlölet felkeltését, a szovinizmust, a nemzetiségi, a faji, a felekezeti és a nemek közötti hátrányos megkülönböztetést;
- a videofelvétel útján bűncselekmény, vagy szabálysértés valósul meg. Nem szabad nyilvánosan közölni azt a videofelvételt, amelynek elkobzását a bíróság vagy a szabálysértési hatóság elrendelte,

A nyilvános közlés engedélyezéséről a Film-főigazgatóság a kérelem előterjesztésétől számított 15 napon belül határoz. Engedélyokirattal el nem látott műsoros videokazetta nyilvánosság előtti vetítése

- sajtórendészeti szabálysértés,¹⁶ feltéve, hogy a cselekményt csekély mennyiségű kazettával, vagy ritkábban követték el, míg súlyosabb esetekben, tehát ha nagyobb mennyiségű kazettára vagy rendszeresen követték el, akkor

¹⁵ A sajtóval kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 26/1959. (V. 1.) Korm. sz. rendelet; az időszaki lapok engedélyezéséről és terjesztéséről szóló 34/1975. (XII. 10.) MT sz. rendelet

¹⁶ 17/1968. (IV. 14.) Korm. számú rendelet az egyes szabálysértésekről 159/A §.

- sajtórendészeti vétség¹⁷, vagyis, aki engedély nélkül állít elő vagy terjeszt olyan sajtóterméket, amelynek előállításához vagy terjesztéséhez engedély szükséges, vétséget követ el és pénzbüntetéssel büntetendő. Szabálysértés esetekor azt a sajtóterméket, amelyre nézve a szabálysértést elkövették, vagyis a videokazettát el lehet kobozni, vétség esetében az elkobzás kimondása kötelező. A sajtórendészeti és szerzői jogi szabálysértéseken (vétségen) túl bizonyos esetekben súlyosabb bűncselekmény is megvalósulhat. Így pl. szovjetellenes vagy más baráti országokat sértő videók bemutatása kimerítheti a közösség megsértése (Btk. 269. paragrafusa) vétségének törvényi alakzatát.

Az ismertetett szabályozási összefoglalás annak tükrében lehet lényeges, mivel a „Fekete Doboz” megalakulásakor és működésének első három évében szinte valamennyi, említett jogszabállyal konfrontálódott. Ennek nem annyira a helyzet jellegéből adódó ellenzéki attitűd volt a magyarázata (amely egyébként természetéből adódott),¹⁸ sokkal inkább a hivatalok bürokratikus ügyintézése és nehézkes jogszabály értelmezés.

3. A „Fekete Doboz” első éve

A kereskedelmi problémák, az engedélyezési eljárás nehézségei ellenére viszonylag gyorsan beszivárogtak Magyarországra a magánkézben lévő videokamerák. A VHS (Video Home System) elnevezésű 15-20 kilós vállnyomorító eszközt, amely ma már ősletnek kijáró muzeológiai értékkel bír, annak idején technikai csodaként tartották számon.

1987-ben jutott hozzá Franciaországból kapott első videokamerájához Jávor István is.¹⁹ Az alternatív tájékoztatás új eszköze és lehetősége, a kameratulajdonos mellé gyorsan összehozta az Elbert Márta, Ember Judit, Lányi András és Vági Gábor nevével fémjelzett alkotógárdát (Pesty László valamivel később csatlakozott hozzájuk),²⁰ amely a „Fekete Doboz” nevet vette fel. A szamizdatirodalom a nyolcvanas évek elejétől már megállíthatatlanul nyomult az illegalitásból a „második nyilvánosság”-on keresztül a hivatalos elismertség felé, arra viszont senki nem gondolt, hogy mi lesz akkor, ha nem a műsorszórásban, hanem a –gyártásban jelenik meg elsőként az elektronikus média pluralitása. A „Fekete Doboz” önmeghatározása szerint „videofolyóirat”-

¹⁷ Btk. 213. §

¹⁸ Lásd: HARGITAI LILLA - LARGA BALÁZS: *Dobozolás - A video-dokumentarizmus útjai*. Mozdó világ, 1993. 11. sz. 97-102.

¹⁹ RÉVÉSZ BÉLA: *A Fekete Doboz - 20 éve. Beszélő* 2007. júl.-aug. 103. p.

²⁰ Pesty Gábor gyors kiválása után létrehozta Pesty Fekete Doboz néven működtetett vállalkozását. A Fekete Doboz Alapítvány indítványára a Legfelsőbb Bíróság illetve a Gazdasági Versenyhivatal e név használatától Pesty Lászlót 1992-ben eltiltotta, ennek ellenére továbbra is használja a Fekete Doboz elnevezést.

ként jött létre. A szerkesztőség nyilvánosság előtti bemutatkozására a Művészeti Dolgozók Szakszervezete Gorkij fasori társalgójában került sor 1987. május 24-én. Felhívásban – „Nyílik a 'Fekete Doboz'!” – vázolják szándékaikat²¹:

„A 'FEKETE DOBOZ' video-kiadvány: rendszeres közleményeit évente négy alkalommal, kb. egyórás kazettán hozza nyilvánosságra. A sorozat darabjai egy-egy téma, vagy esemény elemző feldolgozó-sát adják ezen kívül rövid mutatóanyagokat, vagy interjúkat közölnek olyan tárgyakról, melyek video dokumentációja rendelkezésünkre áll, vagy készül. E tájékoztató jellegű anyagok nyomán a megrendelő kívánságának megfelelő terjedelmű és jellegű műsoros kazetta elkészítését vállaljuk magánosok és közületek részére.

A 'FEKETE DOBOZ' nem marad dobozban. A kazettákat cenzúrázza a Filmfőigazgatóság illetékese. Terjesztésükre felkérjük a Magyar Filmklubok Szövetségét, a MAVIDEO-t, a Magyar Amatőrfilm Szövetséget, a megyei művelődési központokat és a megyei könyvtárakat, valamint az egyetemek kulturális bizottságait. Az első szám 1988. első negyedében jelenne meg.

A 'FEKETE DOBOZ' szerkezete: A vállalkozás a Balázs Béla Stúdió önálló szekciójaként, a Magyar Film és TV-művészek Szövetségének felügyelete alatt, a Soros Alapítvány anyagi támogatásával működik. Technikai bázisát a BBS részére az Alapítvány által adományozott videó berendezés képezi. Non-profit vállalkozásként működik. A szerkesztőség irányítására Vági Gábor szociológust kérjük fel, művészeti vezetőnek pedig Ember Judit filmrendezőt. A szerkesztőség tagjai egyelőre azok, akik az alakuló megbeszélésen munkát vállalnak, kiegészítve azokkal, akiket erre a továbbiakban közös megegyezéssel felkérünk. Egy év múlva a szerkesztőség tényleges tagságát az elkészült, illetve készülő anyagok szerzőire korlátozzuk. Azon túl ők döntenek a műhely irányítóinak személyéről, új munkatársak bekapcsolásáról és minden egyéb, a szerkesztőség illetékességi körébe tartozó kérdésről.”²³

²¹ Lásd: „Fekete Doboz” Közalapítvány Irattára. A videó-folyóirat megalakulásának később idézett dokumentumai szintén innen. (2015 során a Közalapítvány mintegy 3000 órnyi felvétele, valamint a Irattár kapcsolódó anyagai az OSA archívumába kerültek. <http://www.osaarchivum.org/press-room/announcements/Videos-regime-change-Hungary-1988-1996>)

²² A Balázs Béla Stúdió 1961-től az új utakat kereső magyar filmesek kísérleti stúdiójaként működött. A 2000-es évektől a BBS inkább csak archívumként funkcionál.

²³ Erdemes a Jávor István és Lányi András által aláírt meghívó címzettjeit felidézni: Balog Gábor filmes, Chikán Bálint kritikus, Dániel Ferenc dramaturg, Elbert Márta filmes, Ember Judit filmes, Fekete Ibolya filmes, Gáti Tibor szociológus, Hann Endre kommunikációelm., Havas Gábor szociológus, Hirschler Richárd újságíró, Jelenczky István képzőművész, Jeles András filmes, Kardos Sándor filmes, Kincses Károly fotós, Lévai Júlia zenekritikus, Magyar Bálint közgazdász, Megyesi Gusztáv újságíró, Mész Andárs filmes, Mihancsik Zsófia rádiós, Nagy András író, Orosz Mária újságíró, Petőcz András irodalmár, Ráday Mihály tv-s, városvédő, Rév István történész, Szabados Árpád képzőművész, Szemadám György képzőművész, Szent-Iványi István szociológus, Tarnóczy Gizella rádiós, Tímár Péter filmes, Vági Gábor szociológus.

A klasszikus szamizdatokkal szemben, a videó folyóirat, még ha eleinte a legális kereteken kívül is tevékenykedett, kezdettől fogva a működéshez szükséges engedélyek megszerzésén fáradozott.²⁴ Nem felejtendő, hogy ez még az az időszak, amikor a Hitel már tíz éve megkezdett harcát folytatja változatlan eredménytelenséggel az engedélyezéséért²⁵, miközben a Kapu már 1988. szeptemberében megjelenhetett.²⁶ „Nyilván olyan a mechanizmus, hogy egy PB-tag leszöl a Lakatosnak²⁷, hogy te, szólj már ezeknek a hülyéknek, hát mit szórakoznak ezek, s akkor a Lakatoson múlik, hogy telefonál-e – a saját szempontrendszere alapján –, vagy pedig lenyeli és megtartja magának...”²⁸

Az 1986-os sajtótörvény – a korábban említett problémák mellett – fenntartotta a korábbi sajtójogi szabályoknak azon rendelkezéseit, hogy a sajtótermékek előállításához és nyilvános közléséhez, valamint időszaki lap, illetve helyi stúdió alapításához – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – *engedélyre van szükség*. A kevés számú kivétel egyikét az időszaki lapok egyes lapszámai képezik. Ezekhez külön-külön nem kell engedély, viszont az időszaki lap meghatározott ideig vagy visszavonásig érvényes engedélye – a törvény egyik végrehajtási jogszabálya értelmében – nem terjed ki annak évkönyveire, külön-számainra, alkalmi kiadványaira és mellékletére. Az engedélyező hatóságoknak, a korábbival megegyező körét, szintén nem a törvény, hanem a végrehajtási szabályok tartalmazták. Eszerint belföldi időszaki lapok alapítására, külföldi lapok belföldön történő nyilvános közlésére, helyi stúdió alapítására, valamint tájékoztatást tartalmazó, a jogszabály által meg nem nevezett „más technikai eszközre” a Tájékoztatási Hivatal elnöke, illetve annak jogutódja jogosult engedélyt adni. Ezzel szemben a könyvek, videokazetták, hangszalagok, továbbá a bármely más műsort tartalmazó technikai eszközök (ezek meghatározása hiányzott) a Művelődési Minisztérium által engedélyezhetők. Tekintettel arra, hogy a Magyar Posta, a fegyveres erők által felügyelt minisztériumok, az Állami Egyházi Hivatal, valamint a megyei tanácsok művelődési osztályai önálló

²⁴ Az alternatív dokumentumfilmeknek a szamizdathoz való viszonya az írásbeliség túlsúlya miatt bizonytalan. Bár a 2004-es budapesti nemzetközi szamizdat-kiállításon vetítésre kerültek a korabeli „Fekete Doboz”-filmek, mégis a rendezvény egésze „gépelt vagy nyomtatott könyveket, plakátokat, röplapokat, fotókat, képzőművészeti albumokat, festményeket és szobrokat” mutatott be mint „a hatvanas-nyolcvanas évek Közép- és Kelet-Európájának egyedülálló kulturális jelenségét, a kommunista diktatúrák szellemi illegálitásában létrejött alternatív kultúra világát”. Nemzetközi szamizdat-kiállítás. Millenáris Park, 2004. január 31. - 2004. május 2.

²⁵ A Hitel című kétheti folyóirat tíz év politikai huzavona után 1988. november 2-án jelenhetett meg először. Történetére lásd: PAPP ENDRE (szerk.) A visszaszerzés reménye. Húszéves a Hitel. (Antológia). Hitelért Alapítvány, 2008.

²⁶ Debreczeni József: A rendszerváltás sajtója – a sajtó rendszerváltozása. In: BALÁZS ISTVÁN: Már megint egy új lap! 1988-tól az EU-ig első évfolyam első számok tükrében. Animus, Bp., 2004. 9-10. o.

²⁷ Lakatos Ernő 1982-től 1988-ig az MSZMP KB Agitációs és Propaganda Osztály osztályvezetője volt

²⁸ HEGEDŰS ISTVÁN: Sajtó és irányítás a Kádár-korszak végén. Médiakutató, 2001, tavasz.

engedélyezési hatáskörrel rendelkeztek, akkor látható igazán a *sajtóirányítás centralizációja*. Ez a központosítás még a helyi önkormányzati szervek számára sem tette lehetővé, hogy külön engedély nélkül bármilyen tematikájú lapot, évente akár csak egyetlen alkalommal is megjelentessenek.

Az engedélyezési rendszer garanciális szempontból legproblematiszabbb eleme az a törvényi rendelkezés volt, amely lehetővé tette az *engedély megtagadását* pusztán azon az alapon, hogy a sajtótermék előállításához, illetve nyilvános közléséhez szükséges „személyi és tárgyi feltételek nincsenek biztosítva”. Ezt a gyakorlatilag korlátlan mérlegelési jogkört jelentő szabályt tovább bővítette a minisztertanácsi végrehajtási rendelet, amely felsorolta a személyi és tárgyi feltételek hiányának egyes eseteit. Mindezek a szűkítő feltételek már a törvény indokolási részében is szerepeltek. Eszerint „a sajtótermék előállítására és nyilvános közlésére az engedélyt akkor lehet megtagadni, ha a sajtótermék előállításához, illetőleg nyilvános közléséhez szükséges, jogszabályban előírt személyi, tárgyi feltételek nincsenek biztosítva. A szükséges személyi, tárgyi feltételeket a törvény végrehajtásáról szóló minisztertanácsi rendelet határozza meg. Ilyen feltétel például az, hogy a sajtóterméknek legyen kiadója és sokszorosítója, a helyi jellegű, önálló rádió és televíziós műsoradást készítő stúdió alapítását, az erre hatáskörrel rendelkező szerv a külön jogszabályban előírt szakvéleményében javasolja, a sokszorosításhoz szükséges hordozóanyag (papír, filmszalag, hangszalag stb.) rendelkezésre álljon”.

A szükséges hordozóanyag rendelkezésre állásának megítélése érdekében pedig egy további rendelet²⁹ azt is kimondta, hogy az engedélykérelemhez csatolni kell a kérelmező által beszerzett igazolást arról, hogy a lap előállításához szükséges papír-mennyiség és minőség- rendelkezésre áll. Papírhányra hivatkozva tehát – amint ez a gyakorlatban általánossá vált – a hatóság bármilyen lap engedélyezése előtt elzárkózhatott, sőt ezen a címen a korábban már kiadott lapengedélyeket is visszavonhatta.

A „Fekete Doboz” vonatkozásában tovább színezte a helyzetet, hogy a „*videofolyóirat*” kifejezést egyébként a hatályos sajtótörvény nem ismerte. Értelmezése szerint „sajtótermék: az időszaki lap egyes lapszámai, a rádió- és a televízió műsor, a könyv, a röplap és az egyéb szöveges kiadvány – ide nem értve a bankjegyet és az értékpapírt –, a zeneművet, grafikát, rajzot vagy fotót tartalmazó kiadvány, a térkép, a nyilvános közlésre szánt műsoros filmszalag, videokazetta, videolemez, hangszalag és hanglemez, továbbá bármely más tájékoztatót vagy műsort tartalmazó, nyilvános közlésre szánt technikai eszköz”.³⁰ A „videokazetta” szerepel ugyan a felsorolásban, de a hanglemezzel együtt, mint

²⁹ 1/1986. (IX. 1.) MTH számú rendelet

³⁰ 1986. évi II. törvény a sajtóról. 20. § b)

„műsoros” technikai eszköz. Az aktuális információk közzétételének szándéka tulajdonképpen a híradó műfajához sorolta volna, de tévéstúdió vagy állandó vetítőhely nélkül a terjesztési mód lapszerűvé tette. Ezek az ellentmondások az engedélyezési eljárások során váltak nyilvánvalóvá. Első lépésben, a stúdió alapítása iránti engedély megadására jogosult Minisztertanács Hivatala jogosult (a Tájékoztatási jelző 1988 áprilisában lekopott, megmaradt viszont a Hivatal Sajtóigazgatási Főosztálya).

A sajtótermék előállítására és nyilvános közlésére az engedélyt akkor lehetett megtagadni, ha a sajtótermék előállításához, illetőleg nyilvános közléséhez szükséges, jogszabályban előírt személyi, tárgyi feltételek nincsenek biztosítva. A szükséges személyi, tárgyi feltételeket a törvény végrehajtásáról szóló minisztertanácsi rendelet határozza meg. Ilyen feltétel például az, hogy a sajtóterméknek legyen kiadója és sokszorosítója, a helyi jellegű, önálló rádió és televízió műsoradást készítő stúdió alapítását az erre hatáskörrel rendelkező szerv, a külön jogszabályban előírt szakvéleményében javasolja, a sokszorosításhoz szükséges hordozóanyag (papír, filmszalag, hangszalag stb.) rendelkezésre álljon.

A „Fekete Doboz” működési engedélyének megszerzését megkönnyíthette a Magyar Film és TV-művészek Szövetségéhez való kapcsolódás, mint a Balázs Béla Stúdió önálló szekciója. Bár ez a helyzet az 1987. május 24-i körlevélben illetve a június 4-i összejövetelen tényként került szóba, valójában, egy június végi levélben kéri a videó folyóirat ennek a kapcsolatnak a hivatalossá tételét:

„Alulírottak, azzal a kéréssel fordulunk a Magyar Film- és TV-művészek Szövetségéhez, hogy támogassanak bennünket egy video-dokumentációs műhely létrehozásában, tegyék lehetővé, hogy vállalkozásunk a Szövetség szekciójaként működjön és vállalják el tevékenységünk szakmai felügyeletét.

A létrehozandó műhely célja, a magyar társadalmi és kulturális élet eseményeinek elemző vizsgálata és dokumentálása, a készülő anyagok rendszeres terjesztése, a video, mint legkönnyebben kezelhető, legmozgékonyabb audiovizuális eszköz alkalmazási lehetőségeinek kiterjesztése. Ennek érdekében különféle szakterületek képviselőinek rendszeres együttműködését szeretnénk kialakítani (filmeseik, egyéb művészeti ágak szakértői, szociológusok, és más társadalomtudományok művelői, publicisták). A vállalkozás nyitott, így a Szövetség mindazon tagjainak jelentkezését örömmel vesszük, akik részt kívánnak venni munkánkban. Akinek témáját, munkatervét a műhely tagjai megvalósításra elfogadják, egyúttal a műhely (szavazati joggal rendelkező) tagjává is válik. A szerkesztőség irányítására Vági Gábor szociológust, művészeti vezetőnek Ember Judit filmrendezőt kértük fel.

Az elkészült anyagokból rendszeres időközönként (kb. négy alkalommal évente), legfeljebb egyórás terjedelmű videó kiadványt állítanánk össze. E sorozat egyes darabjai egy-egy téma vagy esemény alaposabb feldolgozása mellett rövidebb lélegzetű publicisztikai anyagokat, híradást is tartalmaznának, vagy mutatványokat a műhelyben készülő egyéb anya-

gokról, olyan tárgyakról, melyek videó dokumentációja a szerkesztőségtől megrendelhető. Így tevékenységünket rugalmasan igazíthatnánk az egyes témák, műfajok iránt megnyilvánuló érdeklődéshez. Magát a rendszeresen megjelenő videó folyóiratot néhány száz példányban szeretnénk terjeszteni.

Úgy gondoljuk, a társadalomtudományok műhelyei, könyvtárak és művelődési központok, felsőoktatási és közművelődési intézmények, politikai iskolák, a KISZ most szerveződő országos video bázishálózata, a Magyar Filmklubok Szövetsége, a zárláncú helyi televíziózás, az amatőr filmes és videós közösségek köréből szép számmal számíthatunk előfizetőkre is. (A várható keresletet előzetesen felmérjük). A non-profit vállalkozás anyagi fedezetét az eladott kazetták fejében befolyó összegben felül a Soros Alapítvány támogatása biztosítja, akik az induláshoz egymillió forintot bocsátanak rendelkezésünkre.

A kiadványainkkal kapcsolatos cenzurális teendőket a Film-főigazgatóság látná el. Az első szám kb. 1988. tavaszán jelenhetne meg. A műhely technikai bázisát a Soros Alapítvány által a BBS egy csoportjának juttatott berendezések jelentenék, melynek használatára bérleti szerződést kötünk. A műhelyszervezési és adminisztrációs teendőit két szerződéses viszonyban alkalmazott, félállású munkatárs végezné.

Tisztelettel kérjük a Szövetség vezetésének állásfoglalását.

Budapest, 1987. június 30.³¹

„Az értelmiségi közvélemény egy jelentős része, a 'második nyilvánosságot' – anélkül, hogy annak jelentőségét vagy színvonalát túlértékelné – ma sok vonatkozásban az 'első nyilvánosság' valamiféle szükséges, vagy legalábbis nem üldözendő kiegészítésének, az 'első nyilvánosság' fogyatékos, nem elég tagolt szerkezete 'korrekciójának' hajlamos tekinteni.” Az MSZMP KB Tudományos, Köznevelési és Kulturális Osztályának – a „Fekete Doboz” megalakulására is alkalmazható – megállapítása annak a jelentésnek a része, amelyben a Politikai Bizottság számára igyekeztek magyarázatot keresni arra a problémára, vajon miért maradt eredménytelen az MSZMP Politikai Bizottság 1980. december 9-i, „a belső ellenséges-ellenzéki, ellenzékiekieskedő csoportok tevékenységéről” szóló határozata, különösen pedig az a pontja, amely az ellenzéki-ellenséges orgánumokban publikáló szerzők közlési lehetőségeinek korlátozásáról döntött.³² A javaslat, a „politikai és művelődéspolitikai elvekkel összhangban álló”

³¹ A beadvány aláírói: Balog Gábor, Dániel Ferenc, Dömölky János, Elbert Márta, Ember Judit, Fekete Ibolya, Gáti Tibor, Hann Endre, Havas Gábor, Horváth Zsuzsa, Jávors István, Jelenczky István, Jeles András, Kardos Sándor, Klaniczai Gábor, Kovács Zoltán, Lányi András, Lévai Júlia, B. Lugossy László, Magyar Bálint, Megyeri Gusztáv, Mész András, Mihancsik Zsófia, Müller Péter Iván, Nagy András, Orosz Mária, Petőcz András, Ráday Mihály, Rév István, Schiffer Pál, Surányi András, Szabados Árpád, Szervadám György, Tímár Péter, Vági Gábor.

³² Javaslat a Politikai Bizottságnak az ellenzéki-ellenséges orgánumokban publikáló szerzők közlési lehetőségeinek korlátozásával kapcsolatos kérdésekről. Az MSZMP KB TKKO előterjesztése a Politikai Bizottság 1987. szeptember 22-i ülésére. MOL M-KS 288. f. 5/1008. ő. e.

támogatási rendszeren keresztül kívánt utat nyitni a „tagoltabb nyilvánosság megteremtése irányába”.

Ennek a pártállami „támogatási rendszernek” az alternatívájaként jött létre az említett Soros Alapítványi támogatás. Ez a „Fekete Doboz” esetében 1988. decemberében még csak „elvi jellegű” maradt, ugyanis további pontosítást kértek a video-folyóirat pályázatához. A munka tervezésének előrehaladottságát jelzi viszont az a 1988. január 10-i keltezésű körlevél, amelyben az első szám tervezett témáit körvonalazzák:

„–*Tehetséges fiatal kutatómérnök elbúcsúzik barátaitól, kollégáitól, albérletétől, főnökétől. Miért nem akar itt maradni, itthon miért nem látja biztosítottnak jövőjét?*

–*Ténylegesen megnövelték az akadémikusok fizetését. Miért támogatja és helyesli az Akadémia a Bős-Nagymaros vízlépcső felépítését? Korrumpált mandarinok - elnyomóródo fiatal tudósok.*

–*Bős-Nagymaros. Hagyományos dokumentumfilm a nagyberuházás tökéletes nagyipari építéséről. (Esetleg egy propagandafilm stílusában.)*

–*Import szemét. Mérges hulladékokat tartalmazó anyagok tömege érkezik Ausztriából, NSZK-ból, magyarországi tárolásra, elsüllyesztésre, megsemmisítésre, hogy itt szennyezzen földet, vizet, levegőt.*

–*A magyar hatóságok ezernél több erdélyi menekültet toloncoltak vissza Romániába. Ki a magyarokkal Magyarországról? Rettegő, bujkáló erdélyiek városokban és falvakban.*

–*Képek a nyomornegyedek, munkanélküliek, vidékről a fővárosba menekült családok életéről. Pályaudvarok éjszakai lakói, Dobozi-utcaiak és az abból is kiszorultak.*

–*A gazdag villanegyedek lakóit félelemmel és szorongással tölti el az egyre nagyobb bűnözés. Házukat kifosztják, gyermekeiket az erdőben levethőztetik és megverik. A tettesek cédulát hagynak maguk után: 'Nektek mindeneitek megvan, nekünk nincs semmink.' Biztonsági berendezések, különlegesen kiképzett kutyák, gyűlölet és rettegés.*

–*A XIII. kerületben rendőrök autókat fosztogattak. A kárvallottak: kishalak és nagyhalak. Ugyanott a tanács és a rendőrség karöltve hajtott végre egy kilakoltatási akciót egy volt állami gondozott ellen, hogy megkaparintsák annak lakását, amelyhez szabályos eltartási szerződés útján jutott (mindkét ügyben eljárás indult).*

–*Állami gondozásba vétel. A tanácsigazgatási bürokrácia potenciális ellenfelként kezeli a szegényeket. Kivált azokat, akiknek az előírásokkal ill. a hatósággal gyűlik meg a baja. Az ilyen 'bűnöző hajlamú' családok gyerekeit törvényes eszközökkel lehet elvenni a szülőktől. És ezt meg is teszik.*

–*Az állami gondozottak számára, nemzetközi anyagi segítséggel épült battonyai gyermekotthona már az egekig ér. Itt már sem pénzzel, sem jóindulattal nem lehet elérni semmit az aljasságokkal és az ostobaságokkal szemben.*

–*Borsodban a munkanélkülieknek és családjaiknak barakktelepeket létesítettek. Az itt élőknek szinte egyetlen reményük, hogy a nyári mezőgazdasági munkák idején sum másként, napszámosként dolgozhatnak.*

– Magán és közületi építkezések első lépése rendszerint a telken található fák és a növényzet teljes kiirtása. BPM-lakótelep épül Tündérhegyen, egy védett erdő helyén. Az ország különböző tájvédelmi területein elszaporodott a magánépületek, rezidenciák, vadászházak építése. Kik az építtetők?

– Az okkult underground. Magyarországon a tömegkommunikációból és így a közvéleménytől teljesen elzárt kisebb csoportok; buddhisták, asztrológusok, parapszichológusok működnek. De ide tartoznak azok a kommunákban, fél-kommunákban élő emberek is, akiket a jóga, a spiritizmus vagy a mély vallási hit tart össze.

– Az andocsi búcsú. Évente egyszer csodavárók gyűlnek össze Andocson.

– A köztéri műalkotásokról. Kik a megrendelők és kik a pályázók?

– A homoszexuálisok és az AIDS-interjú.

– Csernobil. Hogyan növekedett meg a rákos betegek száma az elmúlt két évben Magyarországon. Összehasonlító statisztikák, orvosi vélemények: koraszülötések, csecsemőhalálozások Csernobil előtt és után. Miért hallgat erről az egészségügy?

– Haláltudat, halálkultúra Magyarországon.”

A felsorolt témák többsége csak terv maradt (némelyikük mai időszerűsége megdőbbentő), bár egyes részletek forgatásra kerültek. „Elsodortak minket az események” – emlékezett vissza az indulás évére Elbert Márta, mivel az 1988. március 15-ét követő időszak minden korábbi elgondolást félresöpört. „Ezután próbáltunk utánajárni, érdeklődni, hogy hol, mi fog történni. Akkor már tényleg tudatosan tudtuk, hogy ezeket a dolgokat fel kell venni, ha használjuk a későbbiekben, ha nem.”³³

A változatlanul engedély nélkül folytatott 1988-as munka természetesen nem került el az állambiztonsági szervek figyelmét sem (igaz, a később már engedélyllyel folytatott sem). „A 'Fekete Doboz' néven alakult új, független videó folyóirat kezdeményezői (Elbert Márta, Jávör István, Lányi András, Pesty László és Vági Gábor szerkesztők) olyan dokumentumokat, eseményeket kívánnak forgalomba hozni videokazettán, amelyekről a hivatalos tömegkommunikáció – szerintük – nem, vagy nem kellő objektivitással adott tájékoztatást. Pl. különböző tüntetések, akciók, vagy 'alternatív szervezetek' ülései. Tevékenységükhöz kértek engedélyt, de az érdemi döntést nem várták meg, és 117 címre – döntő többségben szerkesztőségeknek, pártbizottságoknak – megküldték tájékoztatójukat.”³⁴ Ezekről a levelekről remélte a folyóirat, hogy a különböző intézmények, könyvtárak, egyetemek és természetesen magánszemélyek is áldoznak kazettánként ezer (majd 1989-től kétezer) forintot „a nyílt tájékoztatás” információiért.

³³ SÁNDOR ISTVÁN: Szabadon, feketén – dobozban? 7 lap. 1990. 9. sz.

³⁴ 1998. október 7. ÁBTL BM Napi Operatív Információs Jelentések 2.7.1. (a továbbiakban: NOI) III/III-192. „Intézkedés: – a fejleményeket figyelemmel kísérjük; – az érintett személyek ellenőrzését folytatjuk.”

Természetesen nem tudhatták, hogy az állambiztonság küldeményellenőrzési osztálya „a postaforgalomból kiemelt 117 db levélküldeményt, amelyek feladója 'Fekete Doboz'. A levélben közlik, hogy 'dokumentum értékű' anyagaik ezer forintért megrendelhetők. Két kazettát ajánl megvételre: az első a FIDESZ tevékenységéről, a második a dunai vízlépcsőrendszerrel kapcsolatos vitákról, eseményekről szól. A küldeményeket – továbbításukat illető állásfoglalás céljából – átadták a BM III/III. Csoportfőnökségének.” Aligha lehet kétséges a Csoportfőnökségnek a „videós csoportosulással” kapcsolatos állásfoglalása.³⁵

Jávor István már 1981-től „látókörbe került” elsősorban a „repülő egyetem”-mel kapcsolatos tevékenysége folytán³⁶, a „Riporter” fedőnevű titkos megbízott pedig főként munkahelyi tevékenységéről szolgáltatott információkat.³⁷ A nyolcvanas évek közepén „Fotós” fedőnevű célszemélyként jelentik róla az „1956-os vezető ellenforradalmárokkal készített interjúsorozat” folytatását³⁸, majd kiderül az is, hogy az ő „drapp színű Opel márkájú” gépkocsijával érkezik a „Fekete Doboz” négyfős forgatócsoportja Nagy Imre párizsi síremlékének avató ünnepségére 1988. június 16-án.³⁹

Ugyanakkor jelentik Méray Tiborról, a párizsi Irodalmi Újság főszerkesztőjéről és „Elbert Márta nevű budapesti kapcsolatát”-ról, hogy „*filmet állítanak össze azokból a videofelvételekből, amelyek június 16-án készültek az Új Köztemetőben és a Baththyány emlékmécsesnél*”.⁴⁰ Ezekből állt össze a videó folyóirat 1988. évi különszáma, „A 301-es parcella”, amely meghozta a „Fekete Doboz” számára a szélesebb ismertséget. A párizsi ünnepélyes megemlékezés és a rákoskeresztúri temetőben, majd a város több pontján megörökített rendőri erőszak dokumentálása vonzotta az alternatív vetítőhelyek közönségét. Egy titkos megbízott az óbudai tanács Művelődési Házában látta 1988. október 22-én az „'56-os eseményekkel kapcsolatos filmet. A film fő motívuma nagy Imre 1956-1988. Franciaországban, júniusban avatott síremléki ünnepsége volt (sic!): korszorúzási részletek, különböző szervek beszédei (sic!), köztük Reagan⁴¹ üzenete, Szőrényi

³⁵ 1988. október 7. NOIJ III/3-136-198/6.

³⁶ A „repülő egyetem” a nyolcvanas években magánlakásokon – gyakran Jávor Istvánnál – tartott ellenzéki előadássorozatok elnevezése. Lásd: SZILÁGYI SÁNDOR: A Hétfői Szabadegyetem és a III/III. Új Mandátum, Bp., 1999. 159-164. o.

³⁷ Riporter tmb. (titkos megbízott. Az állambiztonsági hálózatnak az a tagja, aki elvi meggyőződésből vett részt a titkos együttműködésben) munkadosszié. BRFK ÁB III/III-D. H-66057. I. 80. o. 1980. IX. 1. - 1983. 11. 30. ABTL 3.1.2. M-40348.

³⁸ 1984. május 9. NOIJ III/III-86-90/8.

³⁹ 1984. június 23. NOIJ III/I-121. „Célszemély 'ellenzéki' tevékenységéről már 1981-ben, 1984-ben és 1986-ban információkat terjesztettünk fel a BM III/III-as Csoportfőnökség és a BRFK áb szervének jelentései alapján”. – tesz hozzá a jelentéshez Sillai Árpád az állambiztonsági titkárság vezetője.

⁴⁰ 1988. június 29. NOIJ III/III-122-127/2. „Intézkedés: azonosítják és ellenőrzik az információban szereplő budapesti lakost”.

⁴¹ Ronald Reagan 1981 és 1989 között az Egyesült Államok elnöke.

Éva színésznő szavalata, stb. Az interjúk közben a Batthyány örökmécses és a Televízió környékén lezajlott tüntetések részletei voltak láthatók. A képi alájátszás elsősorban a 'hatásos rendőri intézkedésekkel' foglalkozott (tömeg felosztatása, Csoóri Sándor kiemelése). Többször visszatértek a síremlékre, a 'forradalmárok' beszélgetésére, Maléter⁴² özvegye és egy politológus nő emlékezésére. Bejátszották egy értekezlet részletét, ahol a holtak méltó temetését kérték, felolvasták a rehabilitálásukat kérők beadványát, valamint az aláírók nevét. A film végén HMB által ismeretlen férfi közölte: „a 4. számot láttátok, az ötödiket holnap (október 23-án – r.b.), fél 10-kor a Műszaki Egyetem előtt láthatjátok.” HMB⁴³ egy hirdetés nyomán jutott el a vetítésre. (...) A plakát a Moszkva téren lévő könyves pavilon oldalára volt kiragasztva. Intézkedés: A Művelődési Házban lévő HK⁴⁴ felé, szóban szignalizálunk. Felhívjuk figyelmét a 'Fekete Doboz' programok előtti velünk való konzultációra. Az október 22-én – politikailag kifogás alá eső film – bemutatásáért felelős személy megállapítása folyamatban van.”⁴⁵

A másik híradó fontosságának ékes bizonyítéka volt (és maradt) a videó folyóirat legelső számaként jegyzett „Civil technikák”. A BRFK állambiztonsági szerve pontosan rögzítette a történeteket, majd továbbította a Belügyminisztériumba. „A Balázs Béla Stúdió egyik munkatársa közölte Kövér Lászlóval, az un. Fiatal Demokraták Szövetsége egyik vezetőjével, hogy a stúdiót érdekelné a FIDESZ helyzete és dokumentációt akarnak készíteni arról, hogyan született az egész, milyen intézkedések történtek akár ideológiailag, akár politikailag és mik a további tervek. A felvételek folyamatosan készülnének, ahogy haladnak az események, mintegy naplószerűen. Véleménye szerint ez – a FIDESZ megalakulásától függetlenül – nagyon értékes dokumentáció lenne két év múlva, amikor a történéseket már lehetetlen lenne rekonstruálni. Kövér szívesen vállalkozott a felvételekre, de a többiek nevében nem nyilatkozott.”⁴⁶ Fél éves forgatás eredményeként készült el az egy órás film, amely azóta sokat hivatkozott forrásává lett a Fidesz-genézis megértésének. Ráadásul a „Fekete Doboz” már 1988. március 30-án is ott volt a Tinódi mozi-beli Fidesz gyűlésen, ahogyan forgatott a Fidesz május elejei próbaperén, vagy május közepén a Jurta-nagygyűlésen is.

⁴² Maléter Pál az 1956-os Nagy Imre-kormány hadügyminisztere, 1958-ban halálra ítélték és kivégezték.

⁴³ HMB: a Napi Operatív Információs jelentésekben a titkos megbízott jelölésére szolgáló kód

⁴⁴ HK: a Napi Operatív Információs jelentésekben a hivatalos kapcsolat jelölésére szolgáló kód.

⁴⁵ 1988. október 25. NOIJ BRFK–192-210/10.

⁴⁶ 1988. május 3. NOIJ III/III-83-86/9. A jelentésben szereplő „Balázs Béla Stúdió egyik munkatársa” egyébként nem Káel Csaba, ahogyan ezt Pünkösdi Árpád véli. (Szeplőtelen fogantatás. Népszabadság Könyvek, 2005. 384-385. o.) Bár a Makk Károly filmrendezői osztályába járó Kael Csaba is forgatott a Fideszes vezetőkkel, de a Pünkösdi által is hivatkozott napi jelentés tervezetéből kiderül, hogy a BBS munkatárs P. László, azaz (kézzel beírva) Pesti László volt. Ez a NOIJ végleges változatából kimaradt.

A „lap-indítás” évének harmadik nagy témája a *nagymarosi vízilépcső-ellenes tüntetések* eseményeinek folyamatos dokumentálása volt. 1988. januárjában ott volt a „Fekete Doboz” kamerája a régi Duna Kör, illetve a Duna Környezetvédelmi Egyesület végleges betiltása után megalakult Bajcsy-Zsilinszky Társaság Környezetvédő Csoportja által kezdeményezett szakmai vitán, ahol elsőként merült fel a kérdés, hogy ki lehet-e vinni az embereket az utcára egy „jó ügy érdekében”? Az első, április nagymarosi tiltakozó menet éppúgy video-kazettára került, mint ahogyan az osztrák nagykövetség előtti tüntetés is május 27-én, és ahogyan ez szeptember 12-én, 29-én, október 3-án és 30-án is történt. Az első évfolyam 3. számaként számon tartott száz perces „Itt él a nép” összeállítás ezeknek az eseményeknek a foglalata.

Időközben meg-megakadva a bürokratikus útvesztőkben, tétován haladt előre az engedélyezési eljárás. 1988 végén már havi 30-40 lapalapítási kérelem érkezett be a Minisztertanács Hivatalának sajtóigazgatási főosztályára.⁴⁷ Az 1988. szeptember 8-án benyújtott engedélyezési kérelem részletes munkatervvel és diplomatikus érveléssel nyomatékosította a videó folyóirat legalizálása iránti elszántságát:

„A hazai közélet megélénkülése, a kultúrpolitika nyitottsága egyfelől, az audiovizuális információk iránti növekvő érdeklődés másfelől olyan tartósnak ígérkező társadalmi igényt teremtett, melynek egyelőre a tömegkommunikáció kialakult intézményei nem tudnak minden tekintetben eleget tenni. A milliós nézőközönség kulturális és információ ellátására berendezkedett állami televízió és az elsősorban műsorszórásra és csak kisebb mértékben műsorkészítésre felkészült kábeltévé-hálózatok mellett, meggyőződésünk szerint, hiánypótló szerepet játszhat egy rugalmas, kis apparátussal működő és kis költséggel dolgozó videó műhely, amely elsősorban rétegigények, speciális érdeklődés kielégítésére hozna létre és terjesztene videokazettán politikai és kulturális témájú műsorokat, összeállításokat.

Ezek felvevőpiacát a közművelődés intézményrendszere, a film- és videoklubok hálózata valamint az öntevékeny körök és egyesületek jelentenék. Esetenként fontos megrendelő lehet a felsőoktatás is.

Helyzeti adottságaink, beleértve a példányszámú terjesztés sajátos könnyebbségét, arra ösztönöznek, hogy olyan tárgyakkal foglalkozzunk, melyeket a tömegkommunikáció, különösen az audiovizuális területen, nem kellő nyíltsággal vagy nem kellő mélységben mutat be. Olyan témákkal, melyeket éppen az alulinformáltság tesz, tautologikus módon „kényes” témává.

Híradásainkat és filmdokumentumainkat egy rendszeresen, évente négy-öt alkalommal megjelenő videó periodikában kazettákon sokszorosítva hoznánk nyilvánosságra. Emellett a műhely eleget tud tenni egyedi megrendeléseknek is.

⁴⁷ (boros): Hány lap vár engedélyre? Magyar Nemzet, 1989. január 5.

A vállalkozás magánszemélyek alkalmi társulásaként jött létre, az MTA-Soros Alapítvány támogatásával. Működésének anyagi fedezetét, úgy gondoljuk, egy idő után, saját bevételei biztosíthatják. Gazdasági jellegű tevékenységünket az Alapítvánnyal és a Pénzügykutató RT-vel kötött szerződés értelmében ez utóbbin keresztül végezzük. Az ezzel járó pénzforgalom a Pénzügykutató FT bankszámláján keresztül történik.

A műhely elsősorban szerkesztőségként működik. A kiválasztott témák megfilmesítésénél külső munkatársak közreműködésére számítunk; filmesekre, publicistákra valamint a megfelelő tudományágak és szakterületek specialistáira.

A szerkesztőség állandó tagjai jelenleg az alábbiak:

- Elbert Márta (dokumentumfilm, szociológus, a BBS gazdasági vezetője)
- Ember Judit (filmrendező),
- Jávor István (videofilm, fotós)
- Lányi András (filmrendező, író)
- Pesty László (amatőr videofilm)
- Vági Gábor (szociológus)

Elképzelhetőnek tartjuk, hogy a szerkesztőség munkáját a jövőben egy ezzel megbízott felelős főszerkesztő vezesse. Kiadványaink terjesztése céljából a Pénzügykutató RT. kérni fogja kiadói jogainak kiterjesztését a video területére is.⁴⁸

Az egy hét múlva megérkezett válasz, amely gyors és elutasító volt. A Minisztertanács Hivatala sajtóigazgatási főosztályának vezetője közölte, hogy a videó folyóirat engedélyezésére azért nincs hatáskörük, mivel a Hivatal csak a helyi jellegű önálló rádió- és televízió-műsort készítő stúdiók alapítását hivatott engedélyezni. Más engedélyezésre jogosult szerv illetékessége nem került szóba. A Művelődési Minisztérium Film-főigazgatóságának egy hónappal később leveléből viszont kiderült, hogy a „video-lap” kiadói engedélye ügyében mégis a Minisztertanács Hivatala sajtóigazgatási főosztálya az illetékes. Ezután – immár Tardos Mártonnak, a Pénzügykutató Részvénytársaság vezérigazgatójának címezve – megérkezett a Hivataltól egy újabb levél, amelyben ha nem is ismerik el tévedésüket, de emlékeztetnek arra, hogy „a 'video-folyóirat' alapítása a sajtótörvény és a hozzá kapcsolódó engedélyezési rendelkezések kiadásakor még nem volt gyakorlat”. Mindenesetre mellékeltek egy, az engedélyezéshez szüksége részletes adatlapot, melynek „értelemszerű” kitöltéséhez a Magyar Közlöny 1986. évi 16., és 18. számában foglalt rendelkezéseket javasolták figyelembe venni. A november közepén visszaküldött adatlapra az év végén érkezett válasz.

„A „Fekete Doboz” címmel megjelenő kulturális, politikai-társadalmi video-dokumentumokra, elemzésekre vonatkozóan engedélykérelmet köszönettel megkaptuk.

⁴⁸ A beadványon postacímként még a MAFILM Lumumba utcai Rendezői Osztálya volt feltüntetve.

A sajtóról szóló 1986. évi II. törvény III. Fejezet 14. § /2/ bekezdésére figyelemmel,⁴⁹ az alábbiakat kérjük:

Mellékelten megküldjük a szerkesztőség vezetőjének részére a 'Személyi adatlap'-ot, melyet kérjük kitöltve a Miniszter-tanács Hivatala Személyzeti és Munkaügyi Főosztályához visszaküldeni.

Kérjük továbbá arra vonatkozó tájékoztatásukat, hogy a hosszú távú működésükhöz szükséges anyagi támogatást milyen forrásból kívánják fedezni, továbbá a videó folyóiratban megjelenő blokkokat milyen forrású nyersanyagból, milyen minőségben garantálva biztosítja az alapító Pénzügykutató Rt.”

Tardos Márton válaszában – miközben megküldte Ember Judit főszerkesztő személyi adatlapját is – kifejtette, hogy a működést a szerkesztőség saját bevételéből, valamint az MTA - Soros Alapítvány további támogatásából kívánja fedezni, majd nem megtagadva jellegzetes ironiáját a Hivatal megnyugtató-

⁴⁹ A hivatkozott joghely az engedély megadása megtagadásának szokásos ürügyét tartalmazta: „Az engedélyt meg lehet tagadni, ha a sajtótermék előállításához, illetve nyilvános közléséhez szükséges, jogszabályban meghatározott személyi, tárgyi feltételek nincsenek biztosítva.”

⁵⁰ Az MSZMP-vel folytatott tárgyalásoknak 1989. június 13-tól a Nemzeti Kerekasztal biztosított intézményes szervezeti kereteket. A háromoldalú tárgyalások delegációi az MSZMP, az Ellenzéki Kerekasztal kilenc szervezete és az ún. harmadik oldal hét szervezete volt. A tárgyalások alapvető célja a politikai rendszer, az alkotmányos berendezkedés és az alapvető jogok demokratikus, jogállami szabályozását megvalósító ún. sarkalatos törvények kidolgozása volt. Az alkotmány módosításáról, az Alkotmánybírásról, a pártok működéséről és gazdálkodásáról, az országgyűlési képviselők választásáról, a Büntető Törvénykönyv és a büntetőeljárás törvény módosításáról szóló törvények a politikai tárgyalások munkabizottságai vitáiban formálódtak. A 1989. június-szeptemberi tárgyalások vezettek el az 1989. szeptember 18-án aláírt megállapodáshoz, melynek alapján 1989. október 23-án kikiáltották a Magyar Köztársaságot. Kevésbé ismert, hogy az EKA a szeptember 18-án aláírt megállapodás után is fennmaradt, sőt, 1990. április 27-ig még a következő évben is tartott kilenc ülést. Az EKA negyvenhárom ülésének jegyzőkönyve továbbá tizenhat ülésének hanganyaga az Ellenzéki Kerekasztal 1989 évi ülésein történeteket dokumentálják: a hatalommal szembeni tárgyalási pozíciójuk megszerzésének folyamatát, majd a törvénytervezetek - elsősorban az alkotmánymódosítás - vitáiban képviselt álláspontjuk kialakításának vitáit. A negyvenhárom ülés közül háromra nemzetközi tárgyalófelek részvételével került sor: kétszer az Egyesült Államok, egyszer pedig a Szovjetunió nagykövete látogatott az Ellenzéki Kerekasztalhoz. Az EKA tárgyalásainak döntő többségét videó-jegyzőkönyv formájában rögzítette a „Fekete Doboz” Alapítvány stábjá. A kezdeti időszakban öt alkalommal még nem készült felvétel, ezek szövegét kivonatos jegyzőkönyvek pótolják. Az 1989. szeptember 18-át követő jegyzőkönyvek a Szabad Demokraták Szövetsége által megőrzött - jelenleg az OSA kezelésében lévő - hangkazetták felvételei nyomán készültek. E hanganyagok részben leírt változatai, továbbá a Nemzeti Kerekasztal - plenáris, középszintű illetve munkabizottsági szintű - tárgyalásainak jegyzőkönyvei 1997-ben a Magyar Országos Levéltárba kerültek (MOL P. 2117. 1-13. sz. dobozok), azt követően, hogy az adatvédelmi biztos ajánlást fogalmazott meg az iratok nyilvánosságával kapcsolatban (466/A/1996. sz. adatvédelmi biztosi ajánlás). Az iratanyag teljes közlésére illetve szerkesztett kiadására lásd: BOZÓKI ANDRÁS - DLBERT MÁRTA - RALMÁR MELINDA - LÉVÉSZ BÉLA - LIPP ERZSÉBET - ZIPP ZOLTÁN (szerk.): A rendszerváltás forгатókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben. 1-4.kötet, Magvető Kiadó, Bp., 1999.; 5-8. kötet, Új Mandátum Kiadó, Bp., 2000.

sára hozzátette: „A felvételek jó minőségű, a hazai szaküzletekben is kapható VHS videokazettákra készülnek”. Ezt követően, 1989. január 26-án – közel két év engedély nélküli működés után – beköszöntött a video-folyóirat de jure születésnapja is. Az 1989-es év már a rendszerváltó „Fekete Doboz” aranykora. Az Ellenzéki illetve a Nemzeti Kerekasztal eseményeinek dokumentálása⁵⁰ majd év végén, a belső állambiztonsági szolgálat összeomlásához vezető Duna-gate botrány szinte a rendszerváltó médiavilág főszereplővé tette a Doboz kameráit.⁵¹ De ez – ahogyan ezt mondani szokás – már egy másik történet.⁵²

Függelék

A „Fekete Doboz” 1988-ban 77 filmet készített, ezek közül a legfontosabbak adatai:

A Bajcsy-Zsilinszky Társaság környezetvédelmi vitaestje

Helyszín: Eötvös Kollégium, Budapest. Meghívott vendégek: Ábrahám Kálmán államtitkár, Bánffy György, Szájlig Péter erdészeti kutató, Ráday Mihály, Straub F. Brúnó, V. Nagy Imre, Zsigmond Attila, Tóth János, Czoma László. 27-Jan-1988, 117 perc

Tiltakozó menet a vízlépcső ellen Nagymarostól Esztergomig

Vargha János beszéde. Petri György. Esztergom. 13-Apr-1988, 37 perc

FIDESZ gyűlés a Tinódi moziban.

A résztvevők érkezése a mozihoz. A moziban interjú Fodor Gáborral. Fodor a sajtóhelyreigazítási ügyről. Orbán Viktor: beszámoló a budapesti főügyészségen történekről. Deutsch Tamás: beszámoló a veszprémi ifjúsági parlamentről. Németh Zsolt: tájékoztatás a Fidesz törekvéseiről. 30-Apr-1988, 137 perc

⁵¹ Utóbbira lásd: RENATA UITZ: *Communist Secret Services on the Screen: The Adventures of the Duna-gate Scandal in Hungarian Media*. „Visions after the Fall: Museums, Archives, and Cinema in Reshaping the Popular Perceptions of the Socialist Past”. International workshop organized by OSA Archivum, Budapest, Panel III. Part 2. 10. 07. 2006.; továbbá: RÉVÉSZ BÉLA: A „Duna-gate” ügy jelentősége a rendszerváltás történelmében – politológiai értelmezési lehetőségek. *Acta Juridica et Politica*, Szeged, 2006.

⁵² „A „Fekete Doboz” történetének első szakasza ’90 elejéig tartott. Erre az időszakra a video-folyóirat működés volt jellemző, iszonyú mennyiséget forgattunk, heti tíz-tizenkét eseményen jelentünk meg, nem beszélve az EKA-tárgyalásokról, melyek magukban is százötven órát jelentettek. Az utó- és előmunkálatokkal együtt ebben az időszakban tizennyolc órát dolgoztunk naponta. Éhen haltunk volna, ha nem kapunk Soros-ösztöndíjat ’88-’89-ben. Ez az összesen két és fél millió meg a vágóasztal, amelyen ma is dolgozunk, a fennmaradáshoz volt elég. A hivatalosság csak ’89-ben legalizált bennünket, az ösztöndíj-felvételhez pedig alapítvánnyá kellett válnunk, úgyhogy mai formánkat – „Fekete Doboz” Alapítvány – a Pénzügykutató Rt.-nek köszönhetjük.” Elbert Márta lejegyzett szövege a „JÖSSZ. Kettős forgatókönyv” című, 1994-ben készült referenciafilm alapján. Idézi: NÓVÉ BÉLA: *Tény/Soros. A magyar Soros Alapítvány első tíz éve*. Balassi, Bp., 1999. 105. p..

A Szabad Kezdeményezések Hálózatának megalakulása

Budapest, Hági söröző. A résztvevők érkezése a sörözőhöz. Felszólalók: Horváth Mihály, Morvay László, Kis János, Tamás Gáspár Miklós, Kiss Gy. Csaba, Kőszeg Ferenc, Demszky Gábor, Szalai Erzsébet, Dénes János, Szász István, Lányi András, Vargha János, Vass István, Szilágyi Sándor, Kovács András, Pálincás Róbert (Inconnu), Haraszti Miklós, Vajda Mihály, 1-May-1988, 146 perc

TDDSZ alakuló ülés

Tudományos Dolgozók Demokratikus Szakszervezete. Metró Klub. Megnyitó beszéd Szalai Júlia. Az ülés elnökének - Forgács Pál - beszéde. Őry Csaba: az alapszabály tervezetének előterjesztése. 14-May-1988, 117 perc

Jurta Színház MDF nyilvánosság-fórum

Hozzászólások. Hirschler Richárd a sajtóirányítás és a sajtó viszonyáról. Csengey Dénes azokról a fontos eseményekről, amelyek titkot képeznek az országban. Kis János, Czákó Gábor. Dénes János a romániai falurombolásról „Felhívás a világ népeihez”. Bíró Zoltán elnököl. 15-May-1988, 172 perc

Párizs Père Lachaise temető, megemlékezés az Emberi Jogok Ligája által állított jelképes 1956-os sírnál.

Felvételek a jelképes sírról, ünnepi beszédek: Méray Tibor, Fejtő Ferenc, Gilles Martinet (Francia Szocialista Párt), Claudio Martelli (Olasz Szocialista Párt), Piero Fassino (Olasz Kommunista Párt), Vásárhelyi Miklós, 16-Jun-1988, 27 perc

Erdély-tüntetés.

Dózsa György út, fáklyás felvonulás a román nagykövetség elé. 27-Jun-1988, 78 perc

Dunai duzzasztógátak konferencia (raw footage)

Budapest, Kossuth tér, METESZ székház. Előcsarnok. Könyvárusítás: Duna - Egy antológia. Interjú egy vízügy lobbis taggal. Előadás angolul. Király Zoltán interjú. Interjú egy osztrák zöld párti politikussal. 2-Sep-1988, 77 perc

Diáksztrájk, JATE, Szeged.

JATEBTKáltalanoshallgatóisztrájkja. Előadása párizsi egyetemfüggetlenségéről. Szövényi Zsolt, a Művelődésügyi Minisztérium osztályvezetőjének tájékoztatója. Vita, hallgatók és tanárok hozzászólásai. Bodnár László rektorhelyettes, Kristó Gyula dékán, Hozzászólások. Szilassy László, Pikó András. 28-Sep-1988, 138 perc

Szolgálatmegtagadók.

Kossuth tér. Tüntetés a szolgálatmegtagadók védelmében. Csapody Tamás felolvassa dr. Merza József matematikus szövegét a fegyveres szolgálat megtagadásáról. Levél Grósz Károly miniszterelnöknek. 5-Oct-1988, 67 perc

Munkáscsoportok értekezlete, Török utcai borozó

Buda Géza (Fidesz Munkáscsoport) a munkáskonferencia tervéről. Szándéknyilatkozat fogalmazása. 20-Oct-1988, 129 perc

Interjú egy Erdélyből menekült magyar családdal

Csalog Zsolt beszélget erdélyi menekültekkel 22-Oct-1988, 30 perc

Nyilvánosság Klub alakuló gyűlése

Közgazdaságtudományi Egyetem. Gyertyán Ervin beszéde, Halmai Gábor, Szekfű András, Déri János. 29-Oct-1988, 64 perc

Meghívott vendég: Farkas Vladimir

Szeged, JATE, BTK, auditórium. Farkas Vladimir beszél és kérdésekre válaszol 1-Nov-1988, 188 perc

Országos Cserkésztalálkozó.

Jurta Színház. Irattár és fotótár megalapítása. Cserkész alapszabályzat. Ideiglenes Intéző Bizottság. 12-Nov-1988, 87 perc

A Független Kisgazdapárt országos értekezlete.

Pilvax kávéház. Megnyitó Bereczki Vilmos. Dragon Pál (beszámoló az előzményekről), Vita a „funkció-osztogatról”. 26-Nov-1988, 46 perc

Történész konferencia 1956-ról

Közgazdaságtudományi Egyetem. Litván György előadása a Nagy Imre-csoport tevékenységéről. Hegedűs András hozzászólásrészlet. Hegedűs B. András előadása a Petőfi Körről, Varga László előadása. 3-Dec-1988, 94 perc

A szamizdat folyóirat Beszélő nyilvános estje

Jurta Színház. Aczél György kultúrpolitikája, Eörsi István a Kádár-rendszerről és a Beszélő jelentőségéről. Petri György verseit olvassa fel. Babus Endre, Rácz Sándor, Rajk László beszéde. 15-Dec-1988, 147 perc

SMUK PÉTER

A parlamenti viták alkotmányos értékéről

A deliberatív demokrácia-felfogás – leegyszerűsítve – a politikai diskurzusok társadalmi elterjedését, valamint a nyilvános vitákban való szabad és aktív részvételre alapozott konszenzuseresést tartja normatív értéknek, a demokratikus legitimáció előfeltételének.¹ Ennek, az egyébként méltán népszerű habermasi modellnek, a kritikusai felhívják a figyelmet arra, hogy a politikai diskurzus és a demokrácia több deliberatív előfeltétele valójában intézményes keretek között, a képviseleti szervezetben, a képviselők által valósul meg.² A politikai diskurzusok felületeinek, arénáinak számbavételekor, nyilvánvalóan megkezdhetetlenek a népképviseleti szervek, kiváltképp a parlament.³ A képviseleti demokrácia győzelme révén, a „politikai diskurzus” fogalmilag jórészt a törvényhozó testületben megvalósuló vitákat és tárgyalásokat jelenti, ennek eljárási szabályai lehetővé teszik a valódi interaktív részvételt, az egymásra is reagáló hozzászólásokat, és valójában a konszenzusra jutás igazi esélyét. A „politikai” jellegű eljárásokat – jegyzi meg *Scott* – az összes lehetséges, a döntések szempontjából releváns aspektus megfontolására alakították ki, még akkor is, ha természetesen ezek egyik legfontosabbika a „népre” hivatkozás.⁴ Jelen dolgozat szempontjából a parlamenti eljárásokat, a parlamentek politikai aréna funkcióját, a nyilvánosság ezekhez való viszonyát kiemelt jelentőségű, alkotmányos értéknek mutatom be, több fenntartás ellenére is. Ennek során alkotmányelméleti megközelítéseket, európai mintákat és egyes (főleg közép-európai) szabályozásokat hozok példaként.

A politikai pluralizmus parlamenti megjelenése: a kormánypártok és ellenzéki pártok jelenléte. Fontos megjegyezni, előrebecsítani, hogy az ellenzék

¹ HABERMAS, JÜRGEN: *Three Normative Models of Democracy, Constellations*, 1994/1.; magyarul: *A demokrácia három normatív modellje*, Fordulat, 2009/5.

² GERHARDS, JÜRGEN: *Konzeption von Öffentlichkeit unter heutigen Medienbedingungen*. In: *Öffentlichkeit unter Viel-Kanal-Bedingungen*. JARREN, OTFRIED–KROTZ, FRIEDRICH (Hrsg.) Baden-Baden – Hamburg, 1998. 28-31. Idézi: POLYÁK GÁBOR: *Párhuzamos valóságok. Az Alkotmánybíróság nyilvánosság- és médiaképe társadalomtudományi eredmények tükrében*, Fundamentum 2012/4. 24.

³ Elméleti háttérének levezetéséhez ld. még KERÉKGYÁRTÓÁGNES: *A deliberáció esélyei az intézményesült nyilvánosságban*. X. RODOSZ Konferencia, Kolozsvár, 2009. Elérhető: <http://www.rodosz.ro/files/Kerekgyarto%20Agnes.pdf>

⁴ SCOTT, PAUL: *(Political) Constitutions and (Political) Constitutionalism*, *German Law Journal*, 2013/12. 2164.

⁵ *Report on the Role of the Opposition in a Democratic Parliament*, CDL-AD(2010)025, par. 25. Ld. az ellenzék fogalmának és funkcióinak bővebb kifejtését: SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*. Bp., 2008.

funkcióinak ellátása valójában a politikai diskurzusok éltető ereje. Az ellenzék funkcióit – a szakirodalom és a Velencei Bizottság számbavétele szerint⁶ – a következőkben azonosíthatjuk: politikai alternatívák nyújtása és azok versenyeztetése a kormány javaslataival, a választóik érdekeinek képviselete, a parlamenti döntéshozatali eljárások fejlesztése a vitákkal, reflexióval és ellentmondással, a kormány és a közigazgatás, valamint a törvényhozási és költségvetési javaslatok ellenőrzése, és általában a stabilitás, legitimáció, felelősség és átláthatóság biztosítása a politikai folyamatokban.

1. A parlamenti viták nyilvánossága – legitimáció és ellenőrzés

A feudális, reprezentáló parlamentek átalakulása polgári népképviselői testületekké, egyebek között, azt a fordulatot is jelentette, amelyet *Habermas* úgy ír le, hogy a 18. századtól kezdve az „okoskodó polgárok” diskurzusa és a parlamenti viták összekapcsolódtak. A kapitalizmus új vezető rétegei szerint (Angliában) anélkül „hogy a parlamentben közvetlenül képviselve lettek volna, a parlamentek valamiféle állandóan bővülő erőterét kezdték kialakítani. Mint kritikai közönség itt kísérik figyelemmel, hamarosan publicisztikai szempontból is megfelelő orgánumokkal ellátva, a parlamenti tárgyalásokat és döntéseket, akár a választók közé tartoztak [...], akár nem. A parlament funkcióváltását nem elég csak arra visszavezetni, hogy a [...] korábban szuverén király King in Parliament -té fokozódik le. A korábbi rendszerhez képest a minőségi különbséget csak a parlament és a nyilvánosság közötti új viszony teremti meg, mely végül a parlamenti tárgyalások teljes nyilvánosságához vezet.”⁶

A 17-18. századi fordulathoz – a reprezentáló „feudális” parlamenti nyilvánosságból polgári nyilvánosság – nagyon hasonló a kelet-közép-európai parlamentek esetében is megfigyelhető. A kommunista rendszerek parlamentjei ugyanis, noha az általános választójog alapján jöttek létre, de természetesen nem testesíthették meg a gyakorlatban nem létező politikai pluralizmust. A kommunista parlamentek mintegy a „feudális reprezentáció” testületei voltak, amelyek ritkán ültek össze, ezen „ünnepélyes” alkalmakkor pedig reprezentálták az osztályok nélküli társadalom egyes – munkás, földműves, értelmiségi, osztályellenséggé nem minősített – csoportjainak hatalmi helyzetét. A nyolcvanas évek végén, ez a reprezentatív testület szembesült a falain kívül egyre szabadabbá váló sajtóval és közvéleménnyel. Az „utolsó rendi országgyűlések” esetlenül reagáltak ezekre a kihívásokra, ám a parlamentek az első demokrati-

⁶ HABERMAS, JÜRGEN: *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Bp., 1999. 122-123.p. Megjegyzi, hogy a Speaker csak 1803-ban engedélyezi hivatalosan, hogy újságírók az üléssteremben (a karzaton) tartózkodjanak.

kus választások után, már a polgári nyilvánosság szerves részeivé váltak.⁷ Tehát képviseleti funkciójuk már nem a feudális típusú „reprerzentáció” volt, hanem a politikai akaratképzés, és döntéshozatal demokratikus kiterjesztése. Ezt egyszerre támogatta és közvetítette a gyakorlatban is létező politikai, párt- és sajtópluralizmus, és a parlamenti viták valós összefonódása a közvéleménnyel.

Habermas történeti ívű áttekintése arra a modern kori fejleményre is kitér, miszerint a parlamenti közvetítésekkel, a teljes nyilvánossággal a képviselők immár nem egymáshoz, hanem a „közönséghez” beszélnek. A parlamenti vita átalakul show-vá, a kritikai párbeszéd ismét reprezentatív demonstrációvá, az érvek helyét szimbólumok veszik át.⁸ Ez újabban a parlamenti reprerzentáció és a közvélemény közötti kapcsolat alkotmányos garanciáit illetően, kevés problémát vet fel, inkább szociológiai háttérként kell kezelnünk. Az alkotmányos gyakorlat ugyanis ezen ellenvetéstől függetlenül a teljes nyilvánosság felé mutat.

A demokratikus legitimáció összekötődik a néprészvétellel és politikai diskurzusokkal, ugyanis népszuverenitás a részvételi jogok révén él, e jogokat pedig a megalapozott döntéshez szükséges információk és azok megvitathatósága töltik meg tartalommal.⁹ Az összefüggés természetesen a közérdekű információk megismerésének és megvitathatóságának szabadságával kapcsolatban is érvényes, itt mégis a parlamenti eljárások és döntések garanciáira, valamint nyilvánosságukra hívom fel a figyelmet. Ugyanis ezek hozzák létre egyrészt a politikai vitafórumot, s teremtik meg továbbá a kapcsolatot a parlamenti viták (információk) és a közvélemény között. Hogy ez utóbbinak mekkora jelentősége van, és milyen viszonyrendszerben értelmezhető mind a demokratikus legitimáció, mind a modern médiaszociológiai viszonyok között, az Európa Tanács 1997-ben elfogadott ajánlása¹⁰ nagyrészt jól körülírja.

Az Európa Tanács arra a problémára kívánt megoldást kínálni, amit úgy fogalmazott meg, hogy a parlamentek gondban vannak, hogy továbbra is a demokratikus intézményrendszer kulcsszereplői maradjanak. A polgárok ugyan-

⁷ A magyar példából kiemelhető az 1988-89-ben közterületen is megjelenő környezetvédő mozgalmak és a képviselők visszahívásának hatása, amely meghatározó nyomás alá helyezte az Országgyűlést. Ld. SMUKPÉTER: Az Országgyűlés funkcióinak fejlődéstörténete 1985-1990, *Jog-Állam-Politika* 2009/3. 36-63.p.

⁸ Ennek gazdasági-társadalmi hátterét többek által vitathatóan írja le, ám ezen meglátását alapvetően találnak nevezhetjük. HABERMAST 1999, 297. Hasonlóan, a parlamenti ellenőrzés valódi funkciója helyett a politikai viták megjelenését figyeli meg Beyme is, ld. BEYME, KLAUSVON: *Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionweise 1789-1999.* (3. Aufl.) Opladen/Wiesbaden, 1999.275.

⁹ GYÓRFI TAMÁS: 2. § [Alkotmányos alapelvek; ellenállási jog.]In: JAKABANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja.* Bp., 2009. 150-152.

¹⁰ RES. 1142 (1997) on parliaments and the media. Elérhető: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta97/eres1142.htm>.

is nincsenek tisztában a törvényhozási munkával, és/vagy nem érzik, hogy közük lenne hozzá. Az ET szerint a tömegkommunikáció modern eszközeit fel kell használni, hogy a választók és a képviselők közötti szakadékot áthidalják. Ennek nehézségei nyilvánvalók: a média inkább szórakoztatni akar, ezért hangos és látványos hírek szorítják ki (nem ritkán a minőségi médiaszolgáltatásokban is) a sokszor lassú, hosszadalmas és komplex parlamenti eljárásokról szóló beszámolókat. A kormány ráadásul előnyben van a törvényhozó testülettel szemben – hiszen gyorsabban és profibban tudja a médiát „használni” céljai érdekében. Mindezek következtében az ET azt állapítja meg, hogy a nyilvános viták legfontosabb fórumai közül kikerültek a parlamentek, ez pedig – a határozat szerint – azzal a veszéllyel jár, hogy a népakarat kinyilvánítása érdekében, a polgárok más közvetítő formákhoz fognak folyamodni. Az ET ezért az új információtechnológiai eszközök széleskörű használatát, valamint a minőségi újságírás támogatását javasolta. Konkrét ajánlásai a következők voltak:

- a) a parlamenti munka nyilvánosságának széleskörű biztosítása, kiterjedően a bizottsági munkára is – figyelembe véve, hogy ez nem kommunikációs feladat, hanem politikai jelentőséggel bír, a demokrácia megfelelő működését biztosítja;
- b) a klasszikus és újszerű információs eszközökkel javítani kell a média, különösen a parlamenti tudósítók munkafeltételeit;
- c) a lehető leggyorsabb módon terjeszteni kell az eljárásokról szóló információkat, összefoglalókat; közvetlen, on-line kommunikációs felületeket kell létrehozni az újságírók, s egyáltalán az állampolgárok¹¹ számára; a végső szavazás előtti társadalmi vita elősegítése érdekében a tárgyalási dokumentumok nyilvánosságát biztosítani kell;¹²
- d) kommunikációs szakértőket kell alkalmazni; az átlagolvasó számára érthetővé kell tenni a jogszabályi szövegeket; képzéseket kell szervezni újságírók számára;
- e) speciálisan a parlamenti munkával foglalkozó médiacsatornák létrehozását kell támogatni.

A parlamenti munka nyilvánosságával kapcsolatban a vélemények egyébként megoszlanak. Láttuk *Habermas* kritikus álláspontját, miszerint a modern,

¹¹ Újszerű megoldásokat kínál az Interparlamentáris Unió egy praktikus kiadványában, egyelőre szerény visszhanggal: WILLIAMSON, ANDY: *Social Media Guidelines for Parliaments*. Geneve, 2013., elérhető <http://www.ipu.org/PDF/publications/SMG2013EN.pdf>

¹² Átfogó, elméleti alapozású javaslatnak tekinthető: CABRERA ALVARO: *Az inkluzív e-parlament modellje. Kirekesztés, inklúzió és demokratikus részvétel az európai parlamentek információs terének világában. PhD-értekezés, 2011. Elérhető: http://tatk.elte.hu/component/docman/doc_download/2528-cabrera-alvaro-disszertacioja*

a szabad mandátumot illúzióvá változtató parlamentekben, a képviselők nem egymást kívánják meggyőzni, hanem a nyilvánosság számára végeznek kinyilatkoztatást. Ez lesújtó helyzetértékelés a deliberatív demokrácia felfogása és a parlamenti diskurzusok alkotmányos védelme számára. A közvéleménynek a fogyasztói társadalomban való elkorcsosulását (és *Habermas* megoldási javaslatát) itt nem kívánom kifejezni, csak utalok arra, hogy a világ parlamentjeiben is felfigyeltek erre a jelenségre. Ez éppenséggel a zárt ülésezés, de legalábbis a nem folyamatosan közvetített parlamenti tárgyalások melletti érveket szaporítja. Nem véletlen, hogy a folyamatos televíziós közvetítések igazából a 20. század vége felé terjednek csak el: az USA képviselőházából 1979, a szenátusból 1986, az angol parlament alsóházából 1989 óta közvetíthet folyamatosan a televízió.¹³

A szkepszisünket erősíthetik az új médiafelületek használatával kapcsolatos tapasztalatok is. A népszerű közösségi oldalakon nem nagyon jelennek meg a törvényhozások, vagy legalábbis csekély érdeklődés mellett. Sokkal népszerűbbek ugyanakkor a pártok és politikusok profiljai – épp a parlament háttérbe szorulását demonstrálva. Példaként hozhatunk egy észt kezdeményezést, a *Täna Otsustan Mina* („Ma én döntök”), röviden „TOM” portált, amelyet 2001-ben hoztak létre az e-kormányzás és e-demokrácia egyik zászlóshajó-projektjeként. A portálon a polgárok törvényalkotást kezdeményezhettek, és bár kezdetben sikeresnek tűnt, egy-két év alatt elsorvadt, s inkább kínossá kezdett válni a nevetséges törvényjavaslatok tömege miatt.¹⁴

Meg kell említeni a parlamenti nyilvánosság legitimációs funkciója mellett, az *ellenőrzést támogató* funkcióját is. A plenáris vagy bizottsági ülésen lefolytatott viták során az ellenzék a kormányzatot érvelésre kényszeríti, de legalábbis döntéseinek alátámasztására. Továbbá ügyeket, információkat tárhat a nyilvánosság elé. Ezek a kérdések és válaszok tájékoztatják a közvéleményt a közügyek állásáról, és a kormányzat teljesítményéről. A magyar Alkotmánybíróság megfogalmazásában: „a szabad parlamenti vita hozzájárul ahhoz, hogy a választópolgárok megfelelő képet alkossanak az országgyűlési képviselők és más fontos közjogi tisztségviselők tevékenységéről, és kellő információk birtokában vegyenek részt a politikai diskurzusban, döntéshozatalban.”¹⁵ A nyilvánosság

¹³ A közvetítések tényreéréhez, ill. az ezzel kapcsolatos fenntartásokhoz ld. MCKAY, WILLIAM-JOHNSON, CHARLES W.: *Parliament and Congress: Representation and Scrutiny in the Twenty-First Century*. 2012. 101-105.

¹⁴ CHARLES, ALEC: *New Media, New Europe: Estonia's E-mediated State*. In: CHARLES, ALEC (ed.): *Media in the Enlarged Europe. Politics, Policy and Industry*. 2009. 212-213. A javaslatok közzététele után 14 nap „deliberatív” vita következett, majd a felhasználók szavazhattak is. A portált 2008-ban állították le, szerepét átvette a nagyrészt jogszabálytervezetek társadalmi véleményezésére szolgáló www.osale.ee oldal.

¹⁵ 50/2003. (XI.5.) AB hat.

tehát az ellenőrzés általános eszköze, annak mintegy éltető közege. Ezen belül működnek a parlamenti ellenőrzés specifikus információszerzési eszközei (politikai viták, kérdések, interpellációk, vizsgálóbizottságok).¹⁶

2. A parlamenti viták nyilvánosságának biztosítékai

A parlamenti nyilvánosság jogintézményének elemzéséhez – a demokratikus legitimáción túl – a következő szempontokat határozhatjuk meg. Kiindulópontunk az alkotmányok által általánosan előírt nyilvános üléselés szabálya.¹⁷ Ennek gyakorlati megvalósítása felveti

- a) a plenáris és bizottsági zárt ülések elrendelésének garanciális szabályait (alkotmányos indokok alapján, vagy minősített többségi döntéshez kötötten);
- b) a plenáris és bizottsági ülésterem hozzáférhetőségét – ide értve a „külsősöknek” az ülésteremben való tartózkodását, és az ülésekről való média-közvetítés lehetőségét;
- c) valamint a parlamenti irományokhoz, dokumentumokhoz való hozzáférést – ideértve nemcsak a parlament, mint állami szerv működési adatait (költségvetése, szerződései), hanem és számunkra itt elsősorban a törvényhozási javaslatok, szavazások, ellenőrzések dokumentumait, jegyzőkönyveit.

Ezek a szabályok túlmutatnak az információszabadságon, az állami szervek átlátható működéséhez fűződő alkotmányos érdeken. Itt valójában a demokratikus diskurzusok *Habermas* által is leírt összekapcsolását láthatjuk, a demokratikus közvéleményt (annak kialakulását) komplex módon támogató alkotmányos intézményt. Beszédes fordulat a magyar házszabályokban (2012. évi XXXVI. tv. az Országgyűlésről), hogy egyrészt az Országházba való belépés és ott-tartózkodás szabályainak kialakítása során „[a] házelnök nem állapíthat meg olyan rendelkezést, amely az Országgyűlés ülésének nyilvánosságát, a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit kizárná” (54.§ (2) bek.); továbbá „[a] házelnök csak olyan helyet jelölhet ki a [az Országgyűlés üléseiről szóló] műsor közvetítésére vagy rögzítésére, amely nem korlátozza a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.” A házszabályok minden országban rendezik az ülésekhez való hozzáférést, a parlamenti viták követésének, közvetítésének

¹⁶ Ld. NÖDL, ANDREAS: *Parlamentarische Kontrolle. Das Interpellations-, Resolutions- und Untersuchungsrecht*. Wien, 1995. 24.

¹⁷ Az alkotmányos szabályok értelmezéséhez alapvetésül ld. MAGIERA, SIEGFRIED: Art. 42 [Öffentlichkeit, Mehrheitsprinzip, Berichterstattung] In: *GrundgesetzKommentar*. (Herausgegeben von) SACHS, MICHAEL. München, 2011. 1253-1258.; SZENTEZOLTÁN: 23.§ [A parlamenti nyilvánosság] In: JAKABANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Bp., 2009. 788-797.p.

lehetőségét, a parlamentek honlapjain pedig általánosan megtalálhatóak az élő online közvetítések.¹⁸

3. A parlamenti viták belső garanciái

Térjünk át magának az érdemi parlamenti vitának az alkotmányos biztosítékaira. A törvényhozó testület hatásköreinek gyakorlásához elengedhetetlen, hogy a képviselők érdemi felszólalási és alternatíva-állítási eszközökkel, lehetőségekkel bírjanak. A parlamenti viták garanciái tehát a felszólalási időkeretek, a rendszeres ülésezés és a törvényjavaslatok benyújtásának lehetősége.¹⁹ Ezen eszközök minden képviselőnek rendelkezésére állnak, de mint parlamenti jogi intézmények, ezek hasznélvezője természeténél fogva az ellenzék.²⁰

3.1. A képviselői beszédjog alkotmányos védelméről

A közügyek – a napirend – parlamenti megvitatásának demokratikus jellegét az biztosítja, hogy a plénum nyilvánossága előtt, minden politikai tényező, akár minden képviselő megszólalhat, véleményét elmondhatja. A parlamenti vita, a szólásszabadság az ellenzék létének egyik legfontosabb közege, hiszen szerepét csak így tudja betölteni.²¹ Azonban az eljárási szabályoknak a parlament hatékony működését is szolgálniuk kell azzal, hogy gátat szabnak a döntéshozatal elodázását vagy megakadályozását célzó ellenzéki technikának: az obstrukciónak, a parlamentarizmus-történet legtöbb vitát kiváltó jelenségének. A parlamenti funkciók összeegyeztetése az alkotmányos parlamenti jogi szabályozás egyik legszebb kihívása. *Bihari Mihály* hívja fel a figyelmet, hogy a parlamentek szerepe átalakul: immár nem kizárólagos terepei a politikai vitáknak és véleménynyilvánításnak.²² *Jellinek* pedig arra figyelmeztet, ha a házszabályok az elképzelhető összes obstrukciós lehetőséget kiiktatják, akkor a parlamentet egy (le)szavazógép szintjére alacsonyítják, és az obstrukció révén megnyilvánuló politikai küzdelmeket az utcára utasítják.²³ Tehát a képviselőknek be kell ér-

¹⁸ Ld. bővebben: SMUKPÉTER: A parlamenti nyilvánosság alkotmányos garanciái Közép-Európában. Jog-Állam-Politika 2014/1. 69-87.p.

¹⁹ Ld. 12/2006. (IV. 24.) AB határozat.

²⁰ A hatalommegosztás újabb dimenziója értelmében ugyanis a törvényhozás-végrehajtás dualizmust a végrehajtó hatalom erős politikai befolyása révén a parlamenten belüli dualizmus váltja fel, a kormányoldal és az ellenzék között. SMUK 2008, 141.skk.

²¹ A magyar Alkotmánybíróság „az alapos kritikát, a közügyek megvitatásának lehetőségét” a parlamenti demokráciában az ellenzékét „megillető legfontosabb jogosítványként” emelte ki. 12/2006. (IV. 24.) AB határozat.

²² Ld. különvéleményét a 12/2006. (IV. 24.) AB határozathoz.

²³ Idézi: GRUBE, KONRADDIETER: Die Stellung der Opposition im Strukturwandel des Parlamentarismus. Köln, 1965. 193.

niük a rendelkezésre álló szűkös időkerettel, ugyanakkor az eljárási szabályok által garantált (definiálendő, megfelelő hosszúságú) idő biztosíték a megszólalás lehetőségére. A képviselők megszólalásának konkrét időkeretet tűznek a modern házszabályok, jóllehet egyre szűkebbet; valamint a felszólalások számát is limitálják több parlamentben.²⁴

A felszólalási jogok, a beszédjog szabályozásának egyenetlenségére hívja fel a figyelmet a Velencei Bizottság is, amikor az ellenzék szerepével, védelmével kapcsolatos, parlamenti jogi intézményeket tekinti át. A képviselők, az ellenzék beszédjoga többször a frakcióhoz telepített, kollektív jogként jelenik meg. A napirendi tematizációt lehetővé tevő kezdeményezési és kérdezési jogok, több esetben, korlátozás alá esnek, például bizottsági szűrőkkel, időkeretekkel.

Ezek a korlátok, a politikai diskurzusok elhúzódásának kívánnak gátat szabni, a megfelelő időben történő döntéshozatal érdekében. Az ellenzék általában politikai stratégiáival már arra is berendezkedett, hogy amíg nem kormányoz, a fegyelmezett többség által uralt parlamenti döntéseket csak kis mértékben tudja befolyásolni, így sokkal inkább az alternatívaállításra és az ellenőrzésre helyezi a hangsúlyt.

A házszabályok által biztosított képviselői jogok megsértésével, valójában a demokratikus döntéshozatali eljárás szenved súlyos hibát, a jogalkotás érvényessége is megkérdőjeleződik. „A demokratikus hatalomgyakorlás alkotmányos követelményei magukba foglalják a jogállami intézményrendszer (így az Országgyűlés) hatékony működését, és egyben a népszuverenitáson alapuló, a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység alkotmányi védelmét is. A parlamenti munka lényegéhez tartozik a tárgyalásra kerülő ügyek minden oldalú, beható megvizsgálása, a legkülönbözőbb vélemények meghallgatása. Következésképpen, az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében deklarált, a képviselő útján való hatalomgyakorlás központi (országos) szinten, az Országgyűlés működése által a döntéshozatal — jellemzően a törvényalkotás — folyamatában érvényesül. Ebben a folyamatban a döntés-előkészítés, a törvényjavaslatok megvitatása (a képviselői beszédjog) meghatározó jelentőséggel bír.”²⁷

Önmagában a törvények több olvasatos vitája is azt célozza, hogy a magas szintű törvényi szabályok, a képviselők hozzájárulásával, érdemi vitái révén fogalmazódjanak meg. Kifogásolható tehát minden olyan megoldás – bármennyire is „sürgető” a szabályozás elfogadásához fűződő „köz-”, valójában kor-

²⁴ *Abeszédjogházszabályiszabályozásának(kelet-ésnyugat-európai)példáihozld.PONGRÁCZATTILA: Beszédjog a parlamentekben. In: NAGY CSONGOR ISTVÁN – PAPP IMRE – SEPSI TIBOR: Parlamentek Európában. Bp., 2003. 171-195.*

²⁵ *Report on the Role of the Opposition in a Democratic Parliament, CDL-AD(2010)025. 55-57.*

²⁶ *SMUK, 2008, 50-51.*

²⁷ *12/2006. (IV. 24.), AB határozat, megerősíti a 164/2011. (XII. 20.) AB határozat.*

mányzati érdek –, amely ellehetetleníti a képviselők közreműködését. Ilyen gyakorlat (volt) a magyar parlamentben, amikor a zárószavazás előtti pillanatban nyújtottak be – házszabályellenesen – olyan módosító javaslatokat, amelyek érdemi változást hoztak az addig tárgyalt szöveghez képest. Ez nyilvánvalóan sérti a demokratikus eljárások alkotmányos követelményét, a képviselői közreműködési jogokat, és így a jogalkotás jogállami követelményeit.²⁸

A képviselői jogok áttekintéséhez kapcsolódóan, megemlítem azt az alkotmányos kérdést, hogy a törvényhozás tagjainak beszédjogát melyik alkotmányi rendelkezésből vezetjük le: a véleménynyilvánítás szabadságából, vagy pedig inkább a képviseleti demokrácia és a szabad mandátum összekapcsolásából származó, „tárgyalási jognak” tekintsük-e? A beszédjog parlamenti korlátozásának intézményei (csak a képviselőket illető jog, az is behatárolt a beszédidő és a kezdeményezési jogok terén, a fegyelmi jog révén, a parlamenti eljárások méltóságának és zavartalanságának érdekében, és a diszkriminatív frakciójogok révén, a függetlenekkel szemben) ugyanis eltávolítják ezeket a jogokat az „általános” véleményszabadságtól. Más oldalról pedig, a képviselők munkájának védelmére szolgáló intézmények (pl. mentelmi jog, információkhoz jutás joga) mindenképpen a politikai diskurzusok, a kommunikációs jogok támogatását szolgálják. A funkcionális megközelítés mellett, a jogvédelem is eltérő lehet a két felfogás alapján. Amennyiben a véleményszabadságból levezetett alapjognak tekintjük a képviselői véleménynyilvánítást a parlamenten belül²⁹ is, az sajátos megvilágításba helyezné az eljárási szabályokat. Ezért a magam részéről, a parlamenti eljárásokban megnyilvánuló a képviselői beszédjogot inkább *tanácskozási jognak* tartom, amelynek alkotmányos háttere a képviselők közreműködési joga, a köz érdekében végzett tevékenységük alaptörvényben rögzített joga, mandátumuk gyakorlása. A politikai diskurzusok alkotmányos védelme, a demokratikus közvélemény kialakulásának követelménye ugyanakkor, meglátásom szerint, az eljárási keretek között gyakorolt beszédjogot is erős védelem alá helyezi, és több házszabályi intézményt adekvát(abb) módon igazol.³⁰

²⁸ A magyar Alkotmánybíróság erre a megállapításra, a közjogi érvénytelenség kimondására, a gyakorlat elterjedt használata ellenére csak ritkán jutott. Ld. 164/2011. (XII. 20.) AB határozat, 6/2013. (III. 1.) AB határozat.

²⁹ A *Castells ügyet* (*Castells v. Spain*, Judgment of 23 April 1992) sokszor említik a képviselői véleménynyilvánítás védelme érdekében, de vegyük észre, hogy ott a szenátornak egy parlamenten kívüli, sajtóban megjelent véleményéről szólt az ügy.

³⁰ Ld. ehhez KUKORELLI ISTVÁN – SMUK PÉTER: Véleményszabadság vs parlamenti fegyelmi jog. In: PATYI ANDRÁS – LAPSÁNSZKY ANDRÁS (szerk.): Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben: Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére. Bp., 2014. 345-359.; SZENTEZOLTÁN: 20.§ [Az Országgyűlés tagjainak jogállása.] In: JAKAB ANDRÁS (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Bp., 2009, I. köt. 697-699.; továbbá Salamon László különvéleménye, 3206/2013. (XI.18.) AB határozat.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) a *Karácsony és társai v/Magyarország* (2014) ügyben a képviselők véleménysszabadságának és a fegyelmi szankcióknak a viszonyát, a véleménysszabadságba való beavatkozás arányosságát az új magyar parlamenti fegyelmi eljárások tisztességes jellege és az eljárási garanciák léte alapján vizsgálta.³¹ A parlamenti képviselők beszédjogát az EJEB, a véleménynyilvánítás szabadságából vezette le, amely adott esetben, a politikai pluralizmus megvalósulása, ezért a demokráciában a parlamenteket, népképviselői szerveket is védelem illeti meg, mert fórumot kínálnak a képviselői vitáknak. Az EJEB szerint nemcsak az eljárási rendnek megfelelő hozzászólások, hanem egyéb kommunikációs formák (kivonulás az ülésteremből, informális tetszés-nemtetszés-nyilvánítások, stb.) is ennek a politikai vitafórumnak a fontos, védett megnyilvánulásai, például a kiemelt média-figyelemre tekintettel. Bár a házszabályok nem viselik el a véleménynyilvánítás minden formáját, de ezt a korlátozást annak legitím céljához kell mérni. A képviselők szólásszabadságát – amely nem csak saját nézeteik kifejtésére, hanem választókerületük képviselésére is alkalmassá teszi őket – mindezekre tekintettel, legalább akkora, de inkább erősebb védelem illeti, mint a véleménysszabadságot általában.³² A házszabály által biztosított idő- és tárgyalási keretek között kifejtett véleményekhez képest, a további szóban forgó, megbírságot, szimbolikus véleménynyilvánítások (molínók felmutatása) is a parlamenti viták részét képezik, amelyeket ugyanakkor nem lehet egyformának tekinteni a beszédkeretek között elhangzottakkal. Az EJEB hozzáteszi: sajátos jelentőséggel bír, hogy a parlamenti kisebbség, az ellenzék jogainak védelméről van szó az adott esetben – mert számukra biztosítani kell a lehetőséget, hogy véleményüket kinyilvánítsák, akár szimbolikus eszközökkel. Különös súlyt kell helyezni az ellenzékiek „véleménynyilvánításhoz való folyamatos jogára” („*ongoing right to express opinions*”), s a közvélemény jogára, hogy megismerje ezen álláspontokat.³³ Az EJEB 2014-ben született döntése tulajdonképpen a legitím cél elismerése mellett a szankciók kiszabásának eljárását, és a jogorvoslati lehetőségeket tekintve állapította meg a molinózásért pénzbírsággal sújtott ellenzéki képviselők véleménysszabadságának megsértését.³⁴

3.2. Tematizáció, napirend

A képviselői jogok közül azokat is kiemelhetjük, mint a politikai diskurzusokat éltető eszközöket, amelyek révén meghatározhatják a napirendet. A politikai vi-

³¹ *Karácsony and Others v. Hungary*, no. 42461/13, ECHR 2014 (a továbbiakban: Ítélet)[58].

³² Ítélet[66]-[69].

³³ Ítélet [71]-[72]..

³⁴ Az Egyezmény 10. és 13. cikkének (hatékony jogorvoslatihoz való jog) megsértését is megállapította tehát az Ítélet. Az ügy a Nagykamara elé került, ennek döntése a kézirat lezárásának időpontjában még nem született meg.

ták számára a parlamenti, intézményesített fórumot az alkotmányos szabályozás illetve a házszabályok hozzá létre hatásköri és eljárási szabályokkal. A releváns parlamenti jogi intézmények közé sorolható a képviselők részvételi, felszólalási, (törvényalkotásra vagy egyéb határozathozatalra irányuló) kezdeményezési joga; az ellenzék számára biztosított lehetőségek a napirend meghatározására, vizsgálóbizottságok létrehozására; a parlamenti tárgyalások szabályai közül azok, amelyek vitaalkalmakat hoznak létre (heti kérdezési vagy interpellációs órák,³⁵ napirend előtti felszólalások). Ezek az intézmények meglehetősen szigorú korlátok között működnek, a képviselői törvényjavaslatokat bizottságok „szűrik”, a heti interpellációs órába csak kevés kérdés fér bele, a felszólalás időkeretei szűkösek – hiszen a parlamenti eljárások egyik legszűkösebb erőforrása az idő, a nyilvános véleményformálásra rendelkezésre álló felület.

A *napirend meghatározása* kapcsán fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a törvényhozó testületek motorjai valójában a kormányok: a kormány kezdeményezései (törvényjavaslatai) uralják a tanácskozási idő többségét, ezen túl pedig, az ellenőrzési intézmények, valamint a „napirend előtti” vagy azon kívüli hozzászólások, kölcsönös reakciók lehetősége hozza létre a politikai vitákat. A napirend meghatározását egyrészt tehát elvégzi maga a házszabály, amely a napirenden kívüli, „tisztán” politikai vitákat szoros keretek közé zárja, valamint a parlamenti funkciók üzemszerű gyakorlása érdekében nem enged eltérést a törvényhozás speciális tematikájú napirendjétől. Az üzemszerű működésre az ülést vezető elnök felügyel, engedélye nélkül nem lehet felszólalni, megvonhatja a szót, fegyelmi szankciókat szabhat ki. Ilyen „valós idejű”, szigorú felügyelet más deliberatív, „diskurzusfelület” esetében nem létezik.

Az alkotmányok rendre biztosítják a képviselők szabad mandátumát, tehát az utasítás kizárását, vagy a közérdekre tekintettel meghozott, saját lelkiismereten alapuló döntéseket; a képviselői mentelmi jogával pedig a képviselői beszédjogot büntethetőségi illetve eljárási akadályokkal biztosítják. Szintén alkotmányos szabályok garantálják, hogy a képviselők számon kérhessék a végrehajtó hatalom képviselőit, általában a kormányt és tagjait, de sokszor más,

³⁵ Egy. kisebb, közép-európai körkép: ilyen kérdezési időszak az észti házszabály 142.§ szerint a plenáris ülések hetének szerdáján délután 1 órától 2 óráig; a lett parlamentben legfeljebb egy órát minden rendes ülésen biztosítani kell kérdésekre; a litván Seimasban kedd esténként fél óra áll rendelkezésre a statútum 97.§ (4) bek. szerint; a Sejm-ben minden ülésnapon kell erre sort keríteni, de időkeretet a házszabály nem ír elő (191. cikk); ha a szlovák parlament ülésnapja keddre esik, akkor kérdezési időt kell biztosítani (házszabály 24. cikk (6) bek.); a román parlamentben hétfőnként fél 7 és fél 8 között lehet szóbeli kérdéseket feltenni (167. cikk), kéthetente fél 8 és 8 között lehet interpellálni, ezeken a hétfőkön 6 és fél 7 között a miniszterelnök külön kérdezhető (173-177. cikkek); a horvát Saborban az ülésnapok reggelén kell kérdezési időszakot tartani (házszab. 132.), a magyar házszabály szerint pedig ülésenként „a napirendben feltüntetett időpontban” 90 percet kell az interpellációkra és kérdésekre biztosítani, 60 percet pedig az azonnali kérdésekre (120, 125.§).

a végrehajtó hatalmon kívül álló állami szervet is.³⁶ Az alkotmányos szövegek gyakran megkülönböztetik a kérdezés, illetve az interpelláció jogát. Ez utóbbit nem ritkán nem egyéni, hanem kollektív jogként³⁷ szabályozzák, de még így is kisebbségi, tehát ellenzéki eszköznek tekinthető. A vitát garantálja, hogy az alkotmány egyúttal ésszerű határidőn belüli válaszadási kötelezettséget ír elő a kérdezettek részére, sőt, az interpelláció esetében, egyes országokban, még a bizalmatlansági szavazást³⁸ is kilátásba helyezi.

A napirend meghatározásában általában a parlamentek elnöksége (ház-bizottság) és a házelnök jár el. A politikai kisebbség érdemi napirend-meghatározási jogot kap, amikor lehetősége van rendes ülésen bizonyos kérdéseket napirendre venni, így maga tematizálhatja a parlamenti vitákat, vagy akár az egész politikai diskurzust. Ilyen lehetősége nyílik például a magyar Országgyűlésben³⁹ a képviselők ötödének a politikai vitanap kezdeményezésével. Ennek időkerete nem lehet négy óránál kevesebb; a litván Seimasban⁴⁰ az ellenzéki frakcióknak, amelyek minden harmadik csütörtök délutánjának napirendjét meghatározhatják, és ezen napirendi javaslatukról nem szavazhat a plénum; a bolgár Nemzetgyűlésben⁴¹ minden frakciónak, amikor minden hónap első szerdáján frakciónként egy napirendi pont meghatározásában szabadon dönthetnek.

4. Záró gondolatok

A deliberatív demokrácia koncepciója, a népszuverenitás érvényesülésének sajátos kontextusát, garanciáját segít számunkra azonosítani. A népképviselői szervek a jogalkotó és az ellenőrzési hatásköreik, valamint politikai aréna-funkciójuk révén, a politikai diskurzusok számára, olyan fórumot kínálnak, ahol a deliberatív viták közvetlenül, a közügyek eldöntéséhez kapcsolódnak, és ahol az intézmény jellegénél fogva alkalmas (lenne) a konszenzus létrehozására is. A népképviselői szerveket arénává a képviselői beszéd- és egyéb

³⁶ A kormányon kívül kérdezhető a jegybank elnöke (észt alkotmány 74. cikk, magyar Alaptv. 7. cikk), a számvevőszék elnöke (észt alkotmány 74. cikk, magyar Alaptv. 7. cikk), a honvédség vezetője (észt alkotmány 74. cikk), a legfőbb ügyész (magyar Alaptv. 7. cikk).

³⁷ A képviselők ötöde interpellálhat a bulgár alkotmány 90. cikke és a litván alkotmány 61. cikke szerint, egytizede a horvát alkotmány 86. cikke szerint, míg tíz képviselő kell ehhez a szlovén alkotmány 118. cikke szerint.

³⁸ Litván alkotmány 61. cikk, szlovák alkotmány 80. cikk, szlovén alkotmány 118. cikk.

³⁹ 10/2014. (II. 24.) OGY hat., 86.§.

⁴⁰ Seimas statútuma, 97. cikk (5) bek. Ha több ellenzéki frakció is jelentkezik, akkor a ház elnöksége az erőviszonyok figyelembevételével jelöli ki a napirendért felelős ellenzéki frakciót.

⁴¹ A bulgár Nemzetgyűlés házszabálya 49. cikk (7) bekezdés.

közreműködési, kezdeményezési, részvételi jogosultságok alakítják, amelyeket házszabályi rendelkezések szerint lehet gyakorolni. A politikai viták garanciális védelmét szolgálják a képviselők, alkotmányokban is megtalálható, beszéd- és kérdezési jogosultságai, valamint egyes további intézmények az ellenzék védelme érdekében.

Az állam intézményvédelmi kötelezettsége abban a tekintetben jelenik meg a vizsgált területen, hogy a politikai véleményeket, kritikákat nem csupán elviselnie, de a demokratikus vitákat „szerveznie” is kell; olyan vitafórumokat és lehetőségeket kell létrehozni, amelyben a politikai pluralizmus megnyilvánulhat, és ez által, a népszuverenitás érvényesülhet. Ugyan a plurális viták szűk időkeretbe zsúfolása, vagy azok megkerülése gyors és hatékony döntéshozattal kecsegtet (amelyre „közérdekű” indokot mindig könnyű találni), ám a demokratikus diskurzusok alkotmányos és kényelmetlen garanciáit az önkorlátozó hatalom, a demokratikus legitimáció és a saját jól felfogott érdekében, elfogadja. A hatékony döntéshozatal nem üresítheti ki a népképviselői szerv tagjainak jogait, ezt a közjogi érvénytelenség (a magyar gyakorlatban sajnos viszonylag ritka) alkotmánybírói megállapítása kényszerítheti ki. Az alkotmányba foglalt garanciák, képviselői jogok védelme a (magyar) alkotmánybírói gyakorlatban általában kiemelt helyen szerepelt, ám a parlamenti autonómia értékével ütközött.

A Tisztelt Ház szervezeti-alkotási szabadsága ugyan magas védelmet élvez, de az alaptörvényi szinten rendezett keretek között.⁴² Ezáltal a parlament, mint politikai vitafórum védelme, egyaránt ellátható mind a jogállami jogalkotási követelmények, mind pedig az alaptörvénybe foglalt képviselői jogok érvényre juttatása révén.

⁴² Ez az alkotmányos konfliktus állt a középpontjában a 10/2013. (IV. 25.) AB határozatnak. Ld. még: SMUK PÉTER: Az Alkotmánybíróság döntése a frakcióalakítás feltételeinek szabályozásáról, *Jogesetek Magyarázata*, 2013/4. 12-19.; és a jogorvoslati lehetőségek szempontjából ERDŐS CSABA: Az alkotmányjogi panasz a parlamenti jog területén, *Jog-Állam-Politika*, 2014/2. 35-48.

SZABADFALVI JÓZSEF

Horváth Barna a demokráciáról – hetven év távlatából

Magyarország legújabb kori történetének hét évtized távlatából is, sok vitát kiváltó korszaka volt a második világháborút követő néhány év. A háborús pusztítás és a közvetlenül is megismert totális hatalmi rendszer bukása után, egy demokratikus Magyarország megteremtésének a vágya hatotta át a hazai közvéleményt, illetve az értelmiség addig magát kevésbé exponáló igen szűk rétegét, a jogfilozófusok közösségét. Közülük három egykori szegedi professzor – Moór Gyula, Horváth Barna és Bibó István – neve említhető meg, akik ez idő tájt született írásaikban, előadásaikban foglaltak állást a demokrácia jelenét és jövőjét érintő kérdésekben. Ezekben a sorsfordító hónapokban mindhárman elismert jogászként, jogtudósként közéleti-politikai funkciót is vállalva, bábáskodtak az új Magyarország politikai arculatának kialakításában. A második világháború után nem volt ritka jelenség az elméleti felkészültség és a gyakorlati politizálás ilyen jellegű szimbiózisa.

Közülük a legfiatalabb – az ekkor még elsősorban jogbölcselekként számon tartott, egykori Horváth-tanítvány – Bibó István közéleti, tudományos-publiscisztikai tevékenységéről, az elmúlt három évtizedben több monográfia, tanulmánykötet és számos írás született. Az utókor róla tud a legtöbbet. Hármójuk közül a legidősebb, ekkor legnagyobb szakmai reputációval rendelkező Moór Gyula a pesti egyetem rektoraként, majd a Magyar Tudományos Akadémia elnöki jogkört gyakorló másodelnökeként, parlamenti képviselőként, a közélet aktív szereplője volt. Nyilván nem véletlen, hogy 1945 nyarán a demokrácia aktuális kérdéseiről rendezett konferencia egyik felkért előadójaként mondta el véleményét a demokrácia „örvényeiről”.¹ Ugyanezen az előadássorozaton fejtette ki Horváth Barna² saját demokrácia-koncepcióját, mely hetven év táv-

¹ MOÓR GYULA: A demokrácia örvényei. In: Demokrácia, [A Pázmány Péter Tudományegyetem Bölcsészettudományi Karának kiadása] Egyetemi Nyomda, Budapest, 1945. 96-109. p. Moór demokrácia felfogásáról lásd: SZABADFALVI JÓZSEF: „A demokrácia örvényei” (Moór Gyula demokrácia-felfogása [1945-1947]), Valóság, 34 (1991) 7, 28-40. p.; Jogfilozófusok a demokráciáról. Moór Gyula és Horváth Barna részvétele az 1945-ös „demokrácia-vitán”, Zempléni Múzsza, 6 (2006) 1, 25-31. p.

² Horváth Barna (Budapest, 1896. augusztus 25. – Hingham /Massachusetts, USA/, 1973. március 3.). Egyetemi tanulmányait a budapesti Pázmány Péter Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karán végezte. 1920-ban szerzett jogi doktorátust, majd a közigazgatásban helyezkedett el. 1925-ben Moór Gyula közreműködésével folyt le a magántanári habilitációs eljárása a szegedi egyetemen. 1927 és 1929 között Bécsben, majd Londonban folytatott hosszabb ösztöndíjas tanulmányutat. 1929-től 1949-ig – Moór utódként – a jogfilozófia professzora a szegedi, illetve 1941 és 1944 között a kolozsvári egyetemen. 1945-ben a Magyar Tudományos Akadémia levelező tagjainak sorába választotta. A háború után

latából is érdemes arra, hogy az utókor szembesüljön nézetei máig ható aktualitásaival.³

A nevezetes alkalom, ahol a két világháború közötti magyar jogfilozófiai gondolkodás két meghatározó alakja, meghívott előadóként megnyilvánult, a később „demokrácia-vitának” elkeresztelt konferencia volt, melyet 1945. június 26. és július 6. között, a Pázmány Péter Tudományegyetem Bölcsészettudományi Karán rendeztek.⁴ A tizenhárom előadó között, a korabeli legjelentősebb politikai pártok képviselői és a tudomány emberei fejtették ki véleményüket a magyar társadalom legégetőbb kérdéseiről, a szükséges politikai változások irányáról, és általában – miképpen az előadások szövegét tartalmazó kötet előszava is fogalmaz – „a demokrácia nagy kérdéseiről”. A részt vevő előadók között találjuk Moór és Horváth mellett Erdei Ferencet, Ortutay Gyulát, Rákosi Mátyást, Szakasits Árpádot, Tildy Zoltánt, Teleki Gé-

aktívan részt vett a politikai közéletben. 1945 áprilisától – rövid ideig – a Magyar Függetlenségi Front legkisebb pártjának, a Polgári Demokrata Pártnak (PDP) az Ideiglenes Nemzetgyűlésben megválasztott képviselői között budapesti küldöttként vett részt. Nevéhez fűződik pártja programjának megszövegezése. A „fordulat évét” követően helyzete szakmai és politikai értelemben lehetetlenné vált, így 1949-ben családotul az Egyesült Államokba emigrált. 1950 és 1956 között a New York-i New School for Social Research professzoraként politikatudományt, nemzetközi jogot és jogfilozófiát adott elő. Tanított Zürichben, Bécsben, Berlinben, Freiburgban, Koppenhágában és Genfben. Nehéz anyagi körülményei arra késztették, hogy állást vállaljon az Amerika Hangja Magyar Osztályán, ahonnan 1964-ben vonult nyugdíjba. Külföldre távozását követően sohasem tért haza. Életéről és munkásságáról lásd bővebben: NAGY ENDRE: Bevezetés Horváth Barna: *Demokrácia és jog* című tanulmányához, *Medvetánc*, 1985/2-3, 295-303. p.; Elhajló pályaképek (Bibó és Horváth Barna). In: DÉNES IVÁN ZOLTÁN (szerk.): *A hatalom humanizálása, Tanulmány Kiadó, Pécs*, 1993. 84-90. p.; HORVÁTH BARNÁ: *Forradalom és alkotmány (Önéletrajz 1944-45-től)*, ELTE Szociológiai és Szociálpolitikai Intézet, Budapest, 1993.; H. SZILÁGYI ISTVÁN: *Dráma és jogfilozófia Horváth Barna életművében*. In: *Portrévázlatok a magyar jogbölcséleti gondolkodás történetéből*, Bíbor Kiadó, Miskolc, 1995. 211-266. p.; CS. KISS LAJOS: *Szabadság és kényszer (Horváth Barna szellemi pályája)*. In: HORVÁTH BARNÁ: *Angol jogelmélet, Pallas Stúdió – Attraktor Kft., Budapest*, 2001. 569-611. p.; SZABADFALVI JÓZSEF: *Egy „európai értelmiségi jelenség” – Horváth Barna emlékezete*. *Magyar Jog*, 50 (2003) 11, 641-648. p.; CS. KISS LAJOS: *Horváth Barna*. In: HAMZA GÁBOR – BIKLÓSI ZOLTÁN (szerk.): *Magyar jogtudósok. III. köt. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest*, 2006. 209-227. p.; Zsidai Ágnes: *A tiszta jogszociológia. Horváth Barna szinoptikus jogelmélete*. Szent István Társulat, Budapest, 2008.; H. SZILÁGYI ISTVÁN: *Horváth Barna géniusza*. In: H. SZILÁGYI ISTVÁN: *Jog – irodalom, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Összehasonlító Jogi Intézet, Szeged*, 2010. 33-88. p.; SZABADFALVI JÓZSEF: *Kísérlet az „új magyar jogfilozófia” megteremtésére a 20. század első felében*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2014. 147-175. p.

³ Horváth Barna demokrácia-felfogásáról korábban keletkezett tanulmányok közül lásd: NAGY 1985, 295-303. p.; SZABADFALVI JÓZSEF: „Demokrácia és jog”: Adalékok Horváth Barna politikaelméletéhez (1945/46). *Magyar Közigazgatás*, 40 (1990) 7, 605-613. p.; SZABADFALVI 2006, 31-35. p.; PACZOLYA PÉTER: A jogállam káprázatától az angol jogelmélet valóságáig Horváth Barna írásaiban. *Jog – állam – politika, Jog- és államtudományi folyóirat*, 3 (2011) 4, 3-12. p.

⁴ A konferenciáról lásd bővebben: STANDEISKY ÉVA: *Remény és szorongás. Demokrácia elképzelések és demokrácia értelmezések*. In: RAINER M. JÁNOS – STANDEISZKY ÉVA (szerk.): *A demokrácia reménye. Magyarország, 1945. 1956-os Magyar Forradalom Történetének Dokumentációs Kutatóintézete, 2005. évkönyv. 13. köt. Budapest, 2006. 54-91. p.*

zát, Veres Pétert, hogy csak a legismertebb neveket említsük. De nézzük, hogy mely kérdéseket tartotta Horváth Barna 1945 nyarán az új, demokratikus Magyarország megteremtése legfontosabb és legaktuálisabb problémáinak!

Horváth Barna, a szegedi egyetem jogbölcselet professzoraként – egyben a Polgári Demokrata Párt ideiglenes nemzetgyűlési képviselőjeként – *Demokrácia és jog* címmel⁵ tartott előadásában foglalta össze nézeteit a politikai demokrácia, azon belül a parlamentarizmus, az állampolgári részvétel, a közvélemény-kutatás, a demokratikus jogalkotás, a jogtudomány és jogi oktatás kérdéseiről.⁶ Mielőtt azonban rekonstruálnánk Horváth teoretikus kijelentéseit, érdemes utalni tanítványa, Bibó István 1976/77-ben magnóra mondott – gyakran idézett – életrajzi-visszaemlékezésére, melyben nagyra becsült tanára tudósi nagyságáról és politikai irányultságáról így vélekedett: „Horváth Barna nyugat-európai típusú tudós volt, Bécsben és Angliában járt előzőleg, mielőtt professzor lett volna, Bécsben Kelsent hallgatta, ... Angliában Harold Laski tanítványa lett, aki a munkáspárt balszárnyának volt az ideológusa. Horváth Barnának volt egy finoman prezentált, semmiképpen sem harcos, liberális anarchista álláspontja, és ebben a liberális angol szocialistákhoz állt közel. Ugyanakkor a tudományt szenvedélyesen komolyan vevő európai értelmiségi jelenség volt... jogszociológiai álláspontot képviselt a Kelsenék erősen normativista szemléletével szemben.”⁷ Majd később így folytatja: „Ami a szellemi és egyetemi hatásokat illeti, ebből a szempontból az egyetemen jelentős hatásként csak Horváth Barnát tudom megemlíteni, annak a rendkívüli tiszta és a tudományért szenvedélyes, mondhatjuk, nyugat-európai típusú magatar-

⁵ HORVÁTH BARNA: *Demokrácia és jog*. In: *Demokrácia*, [A Pázmány Péter Tudományegyetem Bölcsészettudományi Karának kiadása] Egyetemi Nyomda, Budapest, 1945. 43-67. p. (Horváth előadása negyven évvel később újból megjelent: *Medvetánc*, 1985/2-3. 307-323. p.)

⁶ Horváth aktív közéleti tevékenységének talán leglényegesebb momentuma, hogy ő végezte el a Polgári Demokrata Párt programjának végleges megszövegezését, amely 1945. június 21-én jelent meg. (Vö. IZSÁK LAJOS: *Polgári pártok és programjaik Magyarországon 1944-1956*. Pécs, 1994. 35. p., illetve a pártprogram: 217-223. p.) Ebben számos a „Demokrácia és jog” című tanulmányában tézisszerűen megfogalmazott gondolattal találkozunk. Így például a program „Alkotmány” című alfejezetében írott alkotmány kodifikálását sürgeti, illetve a parlamentarizmus, a többpártrendszer és a népképviselői kormányzat mellett foglalt állást, melynek működését az államhatalmak megosztásának intézményes biztosításával kívánja megvalósítani. A közvetlen és közvetett demokrácia összekapcsolásának eszközeként határozza meg a referendum intézményét, illetve a modern közvélemény-kutatást. (A program egy „Közvéleménykutatató Intézet” mielőbbi felállítását is szorgalmazza.) A „Bíráskodás” című alfejezetben az alkotmánybíráskodás kialakítását, az esküdtbíráskodás visszaállítását és új tartalommal való megtöltését, „a jogi oktatás gyökeres reformját, a jogász beható lélektani, szociológiai, statisztikai, gazdasági és elméleti képzését” tartja feltétlenül megvalósítandónak. A program eme részei – ide értve még „A közigazgatás” című alfejezetben foglaltakat is – kétségtelenül Horváth előadásában megfogalmazott nézete szerves átültetését jelentik. Ezt nemcsak a tartalmi egyezések, hanem bizonyos esetekben szövegszerű azonosságok is igazolják.

⁷ HUSZÁR TIBOR: Bibó István. *Beszélgetések, politikai-életrajzi dokumentumok*. Kolonel Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 1989. 24. p.

tását. Ő jogszociológus volt elsősorban, és ami a fő, valamiképpen mentes volt az akkori közélet konzervatív kötöttségeitől, pontosabban volt némi angol iskolája és némi hajlama egy tiszta anarchizmus felé, vagyis szemben állt az állam mindennemű fetisizálásával.”⁸ De érdemes itt idézni magát az érintettet is, aki a második világháború végén keletkezett önéletrajzi írásában így jellemezte az 1929-es londoni tanulmányútja során Laski – a politikai pluralizmus egyik igen jelentős elméletalkotójának – rá gyakorolt hatását: „Laskinak majdnem minden művét elolvastam, és tanításait igyekeztem beépíteni műveimbe. Ő mindenekfölött a gondolat morális pátozásával hatott rám” – emlékszik vissza. „Csodáltam a minden művében fellelhető, »buzgó szabadságvédelmet«... Nem lehet nála jobb eligazítót találni a »szabadság stratégiájának« bonyolult problémái között és az eszmék átértékelésében, ami a »tervezésnek« mint a »szabadság« módszerének, a gazdasági demokrácia körülményei között való igazolásába torkollik.”⁹

Horváth politikaelméleti felfogását át- meg átszövik a jogrendszer komplex képződményként értelmezett teóriáján nyugvó, istrumentális jogszemlélete, mely alkalmasnak tűnik az ideális hatalomgyakorlási modell elméleti megalapozására. Előadása elején a következő kérdéseket fogalmazza meg: „Milyen következményekkel lép fel a demokrácia a joggal szemben? Milyen különös jogtechnikai módszerekkel biztosítható a demokrácia életképessége? Miként érvényesül a demokrácia eszméje jogintézményeinkben?... Mennyi lehet a hozzájárulása jogszolgáltatásnak, jogalkotásnak és jogtudománynak a demokrácia megvalósításához?”¹⁰ Feleletként Jeremy Bentham „legnagyobb szám legnagyobb boldogsága” utilitarista elvére hivatkozik, melynek megvalósítását a jog egész területén intézményesen kell biztosítani.

A kérdéseket követően, a demokrácia két dimenziója viszonyának vizsgálatával folytatja gondolatmenetét. A politikai és gazdasági demokrácia különbségét és kapcsolódását a „nép által és a népért való kormányzás” elvén keresztül igyekszik megmagyarázni: „[A] nép érdekében való kormányzás csak akkor tekinthető végleg biztosítottnak, ha azt... nem felvilágosult egyeduralkodó, hanem maga a felvilágosult nép gyakorolja.”¹¹ A politikai demokrácia így logikusan vezet el a gazdasági demokráciához, amikor is a nép saját érdekeinek érvényesítésére használja fel politikai jogait.

Horváth a politikai demokrácia fajtáiként elemzi a közvetett és közvetlen demokráciát.¹² A közvetlen demokrácia hagyományos eszközeiként em-

⁸ Uo. 216. p.

⁹ HORVÁTH 1993, 87. p.

¹⁰ HORVÁTH 1945, 43. p.

¹¹ Uo. 44. p.

líti a népszavazást, a népbíráskodást, illetve a forradalmat, amikor a nép maga cselekszik. A közvetett demokráciáról szólva, nem hallgatja el negatív véleményét. A politikaelméleti irodalomban „delegált arisztokráciának” (aristocracy by delegation) nevezi, ahol a választópolgárok akaratának érvényesülése, az urnáknál leadott szavazatokban merül ki. Nézete szerint, a 19. század végéig töretlen volt a hit a képviseleti kormányban. Még az elmúlt századforduló után is a „kiválasztási módszerek” a „demokrácia technikájának” tökéletesítése volt napirenden, s ennek megfelelően alakították ki az alkalmas jogtechnikákat. A második világháború előtt nyilvánvalóvá vált a demokrácia e modelljének válsága. Horváth szerint „nem a vagy-vagy, hanem a többé-kevésbé kérdésével állunk szemben, amikor a demokrácia »fajai« között válogatunk... a politikai és gazdasági demokrácia, s az előbbin belül, a közvetlen és a közvetett (képviseleti) demokrácia egyaránt elhanyagolhatatlan elemei a demokrácia eszméjének, amelynek teljes kibontakozást csakis összes elemeinek szerencsés kombinációja adhat. Ennek a kombinációnak a megtalálása és intézményes biztosítása a jogtechnika sajátos feladata.”¹³ Nyilvánvaló, hogy az optimális kombináció kialakítása nem könnyű, azonban hathatós eszközként lehet támaszkodni Horváth szerint a „modern közvélemény-kutatás” eredményeire.

Horváth már az 1930-as évek végén és az 1940-es évek elején, több tanulmányban foglalkozott a közvélemény vizsgálatával, a közvéleményt befolyásoló tényezőkkel, és maga is végzett kisebb közvélemény-kutatásokat.¹⁴ Egy korabeli nyilatkozatából is kiderül, hogy jól ismerte az angolszász közvélemény-kutatás

¹² A mai demokrácia (Világ, 1945. május 25.) című publicisztikájában már ezt megelőzően is foglalkozott a közvetlen és közvetett demokrácia kérdésével, melyek sarkalatos pontjai politikaelméleti nézeteinek. A képviseleti demokráciáról a következőket írja: „... minél ritkábban és minél tökéletlenebb módon történik a képviselők kiválasztása, annál könnyebben válik a képviselet a demokráciának gúnyképévé”. Megítélése szerint előtérbe kerül a közvetlen demokrácia alkalmazása. Ezt véli felfedezni a politika pártok részvételével működő népbíróságok, igazolóbizottságok stb. tevékenységében. Ennél is fontosabb eszköznek tartja a „napenkénti népszavazásnak” is tekinthető közvélemény-kutatást: „A közvetlen demokráciának ez a finom módszere egykor talán feleslegessé teszi a képviselet kiválasztásának mai nehézkes módszerét.” Ugyanebben az írásában foglalkozik a politikai és gazdasági demokrácia kapcsolatával. Nézete szerint „a demokrácia nemcsak a nép politikai uralmát jelenti, hanem ennek logikus következeképpen a nép egyenlő részvételét a gazdasági javakban is... a demokrácia végelemzésben az osztály nélküli társadalmat kívánja és a kapitalizmussal csak addig fér meg, amíg a termelés kiterjeszkedik és a tőkés osztály folytonos engedményeket tehet.” Ebben a gondolatsorban felfedezhető Harold Laski hatása és kézzelfoghatóvá válik a hivatkozott bibói értékelés is, mely Horváth liberális anarchizmusára vonatkozik.

¹³ HORVÁTH 1945, 45. p.

¹⁴ Lásd HORVÁTH BARNÁ: A közvélemény ellenőrzése. Acta Universitatis Szegediensis. Sectio Juridico-Politica. Tom. XIV. Fasc. 2. Szeged, 1939.; A láthatatlan ember. Délvidéki Szemle, 1 (1942) 6, 226-233. p.; A közvélemény vizsgálata / Die Untersuchung der öffentlichen Meinung / The Examination of Public Opinion. Universitatis Francisco-Josephina. Acta Juridica-Politica 8. Kolozsvár, 1942.

módszerét és apparátusát.¹⁵ Felfogása szerint, a közvélemény-kutatás megfelelő technikai módszer a vélemények megoszlásának folytonos és elegendő pontossággal való ellenőrzésére. Nézete szerint „forradalmasíthatja a közösségi akaratképzés technikáját”, ha a népképviselő és a közvélemény-kutatás egymás mellett működnek, hiszen a közvélemény-kutatás eredményei befolyásolják a képviselői testület döntéshozatalát. Horváth felhívja a figyelmet a közvélemény-kutatás korlátaira is: „Achilles-sarka a kérdésfeltevés, mert csakis annak a feleletnek van jelentősége, amelyre a megkérdezett kompetens.”¹⁶ A kompetencia feltételeként említi a felvilágosító, tájékoztató tevékenységet, ami közel áll a ma használatos nyilvánosság kifejezéshez. A modern életviszonyokban a politikai kérdések is bonyolultakká, szakszerűekké váltak, az állampolgár kompetenciája gyakran kihívásokkal kerül szembe. Véleménye szerint az „üzemi demokrácia” intézménye azért lehet életképes, mert a dolgozók ahhoz szólnak hozzá, amihez értenek.

Horváth a modern demokrácia alapintézményei kapcsán, a köztársaságot, a parlamentarizmust és a felelős kormányt említi. Az államformák tekintetében a köztársaságot tartja az ideálisnak, mindamellett a királysággal is összefér a demokrácia.¹⁷ A „parlamentarizmus betegségének” fő okát egyrészt a már korábban kifejtett közvetettségéből adódó hátrányokban látja, másrészt: „... a kérdések fokozódó szakszerűsége és a törvényhozási anyag felhalmozása, lassanként a képviselők kompetenciáját is kérdésessé teszi.”¹⁸ A kompetencia hiánya így tehát nemcsak az állampolgárokat, hanem a politikát hivatásszerűen művelő politikusokat is egyaránt sújtja.

Jelentős anomáliákhoz vezethet Horváth szerint a modern parlamentáris viszonyok között, a népképviselő és a neki felelős kormány közti „munkamegosztás”: „A népképviselő a kormány törvényjavaslatainak elfogadására vagy elvetésére, és a kormány iránti bizalom vagy bizalmatlanság kifejezésére szorítkozik... a parlament szerepe a kormánnyal szemben ítélkezés, a kor-

¹⁵ Lásd a „Magyar Gallup ezennel megindul” című Horváth Barnával készült interjút. Világ, 1945. július 17.

¹⁶ HORVÁTH 1945, 46.p.

¹⁷ Az előadását fél évvel követően – 1945/46. fordulóján – az államforma-vitában is exponálta magát. A Világ című lap 1946. január 1-i számában a vele készült interjúban az írott alkotmány mellett érvelve vallja, hogy a maradandóság és a jogbiztonság kívánalma az „alapjogok” és az állami „főszervek” (törvényhozó, végrehajtó, bírói) működésének alkotmányjogi szabályozása révén valószínűsíthető meg. Véleménye szerint a köztársasági államforma felel meg leginkább a modern demokráciának, míg „[a] királyság ugyan megfér a demokráciával, de abban csak a történelmi ornamentum szerepét játszhatja.” Reprezentatív funkció betöltésére hivatott államfőt javasol, példaként említve az 1920-as osztrák és csehszlovák alkotmányt. Vö. Milyen legyen az új magyar kormány? Beszélgetés Horváth Barna egyetemi professzorral. Világ, 1946. január 1.

¹⁸ HORVÁTH 1945, 57. p.

mányé pedig a kezdeményezés.”¹⁹ Valójában itt is a képviselői kompetencia sebezhetősége merül fel. A képviseleti demokrácia hiányosságát mérsékelheti a két- vagy többpártrendszer, bár ezeknek is van a parlamentarizmust befolyásoló mellékhatásuk. Horváth szerint, kétpártrendszer esetében a képviselői státusz háttérbe szorul, és a fontos kérdéseket a pártok a parlamenten kívül döntenek el, míg a többpártrendszer folytonos kormányválság előidézője lehet, mellyel határozott politikai irány hiánya, „folyosói befolyások” és korrupció jár együtt. Javaslatként fogalmazza meg, hogy a népképviseletnek át kell venni a kezdeményezést a kormánytól, és a parlamenti pártok „összműködésének” intézményes szabályozását kell megteremteni, továbbá a parlamentet is felelőssé kell tenni munkája eredményességéért.

A demokráciát gyakorta és okkal nevezik – véli Horváth – „vitatkozás útján való kormányzásnak” (government by discussion), mert helyes döntést „a vélemények összemérésétől és mérkőzésétől várja”. Más összefüggésben, nem kevés iróniával említi: „... a demokrácia épp azért oly nehéz politikai eszmény, mert az értelmi meggyőződést és belátást kívánja diadalra juttatni.”²⁰ A demokrácia kimeríthetetlen tartalékát a szabad emberek közösségei, az „egész nép felszabaduló energiái” jelentik. Felfogása szerint a jogtudománynak és a jog művelőinek nagy kihívást jelent a demokrácia új technikáinak feltárása, a demokrácia és jog harmonikus viszonyának folyamatos biztosítása.²¹

¹⁹ Uo.

²⁰ Uo. 47. p.

²¹ E helyütt kimondatlanul is szó esik a joguralom (jogállam) problematikájáról, melyről még a háború előtt írt tanulmányt. Vö. HORVÁTH BARNÁ: *Joguralom és parancsuralom*. Katholikus Szemle 50 (1936) 609-617. p. (Újabb közlés: *Jogállam*, 1993/1. 71-78. p.) Írásában a jogállam lényegét a következőképpen magyarázza: „[a] jogállamnak mint történeti típusnak szerkezetében a főhangsúly a végrehajtásnak egyrészt bírói ellenőrzés, másrészt a kormányzat parlamenti felelőssége által biztosított törvényszerűségén nyugszik, de a szabadságjogok független bírói védelme és a népképviseleti törvényhozás sem elhanyagolható szerkezeti elemei. Mindezekkel együttvéve kívánja a technikus jogállam a joguralmat, azaz általános törvények tartós uralmát – az emberek önkényes uralma helyett – intézményesen biztosítani.” (Uo. 612. p.) Horváth maga is szembesült a kortárs társadalomtudományi és jogtudományi szerzőket igencsak foglalkoztató kérdéssel, a parlamentarizmus és a liberális demokrácia korabeli válságának problémájával. A kiütkeresés során a politikai gondolkodás legjelesebb alakjai és a mértékadó értelmiség számos képviselője közül sokan tájékozódtak a tervszerű irányítás („tervállam”), a „vezéri elv”, a közvetlen demokrácia és az „akcióképes” totális állam eszméjének az irányába. Bizonyos szempontból ezek a gondolatok jelennek meg Horváth hivatkozott művében is, amikor a jogállam és totális állam dilemmáját vizsgálja: „A mai totális államok végszükségben, osztályharc és világháború kohójában, gazdasági összeomlás és munkanélküliség romjain keletkeztek. Olvasztótégelyei ellentétes törekvéseknek. A proletariátus, a nemzet vagy faj »mythosa« a lendítő erejük, amely nagy akcióképességet és a közvetlen demokrácia bátor igénybevétele révén népszerűséget is biztosít számukra. Ez a jogállamnál alkalmasabbá teszi őket annak a termékeny kompromisszumnak a létrehozására, amelyet a kollektívizmus és magánkezdeményezés között meg kell találnunk, ha a gazdasági fejlődést megállítani nem akarjuk.” Ugyanakkor „[a] totális állam hívei még sohasem bizonyították, hogy ennek a nagy lehetőségnek a megvalósítását a

Hogy mire használható, illetve mire nem a jog, erre Horváth a „jog teljesítő képességének” fogalmát használja. Meghatározása szerint „a jog a társadalmi technikának egy különleges módszere, amely magatartási minták (patterns of behavior) és tényleges magatartások különös felhalmozódásából és kapcsolódásából áll.”²² E szociológiai szemlélet is elvezet oda, hogy a jog eszközként hasznosulhat a társadalmi cselekvés megtervezéséhez. A jog teljesítőképességének, véleménye szerint, meg vannak a maga határai: „... a demokrácia megvalósulását sem lehet egyedül csak a jogtól várni. A jog mindig csak keretet, mintákat, utakat, módokat adhat, medret vág csupán, amelyet tartalommal kitölteni csak a demokratikus ember lelkiisége tud.”²³ Horváth szerint ezt a lelkiiséget „a politikai műveltségnek és fegyelemnek legnemesebb tradíciói töltik ki”. E tradíciók rendkívül fontosak még abban az ideális állapotban is, ahol a jog a szabadság megvalósítása érdekében, sajátos módon beavatkozik, hogy a „beavatkozástól mentes köröket teremtsen.”

Horváth ezt követően a jogrendszer egyes elemeivel (jogalkotás, jogalkalmazás), illetve a jelentős jogágakkal, és végül általában a jogtudománnyal szemben támasztott követelményeket foglalja össze, melyek lényeges elemei egy valódi demokratikus berendezkedésű társadalomnak. Először a „demokratikus jogszolgáltatás” kérdéseit vizsgálja. A modern szociológiai jogszemlélet alaptéziseiből kiindulva, megállapítja, hogy a jogalkotás és jogalkalmazás különbségei viszonylagosak: „Ezért sarkalatos követelménye a demokratikus jogszolgáltatásnak a dogmatikus betű- és fogalomjogászat, a jogász bürokrácia háttérbe szorítása, és a jogeset »szociális kontextusának« a tudományos megfigyelés világánál való felderítése.”²⁴ Ebből adódóan, a modern jogelmélet szerinte nem ismeri a joghézag tényét, hiszen az adott esetet a „formátlan, szabad jog” alapján meg lehet oldani, így szakítani kell a jogtól csak ideális esetben elvárható logikai zártság teóriájával.

A demokratikus jogszolgáltatás alapvető intézményeként említi a bírászkodásban és a közigazgatásban működő néprésztvételt. Ebben a kérdésben a szakszerűség és a laikus elem helyes kombinációjának kialakítása a meghatározó. Horváth szerint a bírászkodás esetében, a szakszerűség szempontjának a

totális állam szerkezete intézményesen csakugyan biztosítja is. A »mythos«, a terror, a vezéregyenységek hőskultusza széles utat nyit a parancsuralomnak. A kritikával, a vallás, a gondolat, a sajtó szabadságával szemben tanúsított türelmetlenség ugyancsak súlyosan kockáztatja a joguralmat. Amíg a totális állam építői az ellenkezőt nem bizonyítják, azt kell mondanunk tehát, hogy a nagyobb közvetlenség, akcióképesség, esetleg népszerűség a totális államban csupán lehetőséget nyújt, de éppen nem biztosítékot a joguralom megvalósítására. Súlyos hiba, hogy... a totális állam elveti a jogállam intézményes biztosítékait anélkül, hogy helyükbe jobbakat állítana.” (Uo. 616. p.)

²² HORVÁTH 1945, 49. p.

²³ Uo. 50. p.

²⁴ Uo. 51. p.

„tényállás tudományosan pontos megállapításánál” és a „jog logikai és technikai szempontjainak érvényesítésénél” kell meghatározónak lenni. A laikus ítélkezésnek az erkölcsi és politikai kérdésekben kell állást foglalni. A közigazgatás esetében, Harold Laski elképzelését a magáévá téve, homályos értelmű és funkciójú testületet („polgárok választmánya”) képzel el az állampolgár és a hivatal közé, amely az eltérő érdekek feloldásában és az egymás iránti bizalom növelésében venne részt.

Nézete szerint a jogszolgáltatás legfőbb szempontja minden esetben a szabadságjogok védelme és értelmezése: „Ma már alig kétséges, hogy ezen a téren a szabadságot nem a laissez faire, hanem a tervszerű irányítás és beavatkozás biztosítja... Ha mindenkit fel akarunk szabadítani a nélkülözés és a szolgaság alól, akkor nyilvánvalóan inkább beavatkozni és tervezni kell, mint a beavatkozástól és a tervezéstől óvakodni.”²⁵ Ez alól kivételként említi a gondolatszabadságot, ahol „az egyéni szabadságot kell kiterjesztőleg, a közösségi beavatkozás szabadságát ellenben megszorítólag értelmezni.” Úgy véli, hogy „a demokrácia további egészséges fejlődésének kulcsa a kollektív beavatkozás szédületes iramában megtalálni a módját annak, hogy azzal az egyén szellemi energiáinak felszabadítása és kibontakozása lépést tarthasson.”²⁶ Horváth felfogásában, az állami beavatkozás és az egyén autonómiájának viszonyában a kölcsönösség a meghatározó, azonban „a közösség szabadsága – a beavatkozás szabadsága – végső sorban mindig az ember szabadságát van hivatva előmozdítani.” Az egyéni autonómia tisztelete ilyen formán a beavatkozás értelme és korlátja egyben.

A jogrendszer másik lényeges eleme a „demokratikus jogalkotás”. Horváth szerint a modern tudományos jogalkotás típusa az írott jog, annak ellenére, hogy az angol jogi kultúra a szokásjog és a történeti alkotmány tradícióinak alapján is kétségtelenül biztosítani képes a demokráciát. Az írott jog, mint a modern jogalkotás terméke bizonyos esetekben a „jogszabályinfláció” veszélyével is járhat. Így jöhet létre a Horváth által használt terminus szerint a „papírosjog”, az írott jogforrásba vetett túlzott bizalom büntetéseként. Felhívja a figyelmet a törvényi és az alacsonyabb rendű, végrehajtási jellegű jogalkotás összhangjára, mivel az esetek többségében az alárendelt jogforrások konkretizálják a törvények előírásait az individuális jogesetekben. Az írott jog kapcsán tesz említést az alkotmánybíráóság funkciójáról, melynek tevékenysége „logikusan folyik az alaki értelemben vett alkotmány fennállásából, mert a törvények alkotmányyszerűségét csak bírói felülvizsgálat döntheti el, e nélkül pedig az alkotmány érvényesülése nincs biztosítva.”²⁷ Lényegében Horváthot tekinthet-

²⁵ Uo. 53. p.

²⁶ Uo. 54. p.

²⁷ Uo. 56. p.

jük az alkotmánybíráskodás első hazai támogatójának, és ez idő tájt legfőbb hirdetőjének.²⁸

Ezt követően a jogalkotás részét képező egyes jogágak jövőbeli fejlődési irányjaival foglalkozik. Elsőként a magánjogban bekövetkezett változásokat említi. A gazdálkodás tervszerű irányítása szerint „a szocializmus jogtechnikai keresztülvitele”, amely magánjogi joghelyzetek „közigazgatásjogivá” válását eredményezi. Így „a személyjog, a családjog, és a vagyoni jog részben elszegényedik, részben pedig, szakjogaival együtt elközjogiasodik.” A magánjog jelentősége a magánautonómia territóriumára szorul vissza.²⁹ A büntetőjog – azon belül is a „népellenes politikai bűncselekmények” – kapcsán Horváth a demokrácia tűrőképességéről megállapítja: „A demokrácia kétségkívül annyit veszít súlyából, amennyi azoknak a véleményeknek a súlya, amelyeket üldözni kénytelen.”³⁰ A demokrácia valójában pozitív értékek felmutatásával képes a „felforgató törekvésekkel szemben” hatásosan küzdeni. Defenzívába kerül az állam, ha büntetni kényszerül. A büntetés – nézete szerint – csak felületi kezelést jelent, mert bizonyíthatóan a büntetés megelőző hatása elenyésző. Távolatilag a büntetésnek mindinkább el kell veszítenie megtorló jellegét, és át kell alakulnia „lélekformáló gyógyító és nevelő gondozássá”. Felfogása szerint a bűnözőben kialakult „lelki rendellenesség” motiválja az átlagostól feltűnően elűtő gátláshiányt és aggálytalanságot. A társadalomnak nincs más választása, mint megpróbálja a bűnöző „lelki kondicionálását” saját érdekeinek megfelelően befolyásolni.

A jogágak közül utolsóként tárgyalja Horváth a nemzetközi jog fejlődésének kérdéseit. Elképzeléseire a közelmúlt pusztító tragédiája nyomja rá bélyegét. Célként jelöli meg az államok közötti konfliktusok és főképpen a háború elkerülésének a nemzetközi jog által szabályozott „nemzetközi jogközösség demokratikus alkotmányának” a kialakítását.³¹ Létrehozásának akadálya ez időig az állami szuverenitás merev dogmája volt. Úgy véli, hogy „a háborútól való

²⁸ A Polgári Demokrata Párt programjában explicit követelésként fogalmazódik meg – konkrét szervezeti elképzelések rögzítése nélkül – az alkotmánybíráskodás intézményes kiépítése: „A Polgári Demokrata Párt követeli az alkotmánybíráskodás bevezetését, vagyis a törvény alkotmányszerűségének, meghatározott vitás esetekben és feltételek mellett, bírói felülvizsgálat alá bocsátását.” (A Polgári Demokrata Párt Programja. In: IZSÁK 1994, 291. p.)

²⁹ HORVÁTH 1945, 58. p.

³⁰ Uo.

³¹ Horváth egy későbbi *A világ kormányzata* (Világ, 1946. január 19.) című írásában fejt ki gondolatait a világ fokozódó integrálódásának tényeiről és kényszeréről. E szerint a világgazdaság megtervezése és megszervezése mindenképpen igényli egy egységesedő központi akarat érvényesülését: „Ma már nem egészen utópikus a világ kormányzatáról beszélnünk, mert ez a feladat kezd egész súlyával a nagyhatalmakra nehezedni.” Megítélése szerint ilyen irányba mutat az ENSZ Biztonsági Tanácsának állandósult tevékenysége, illetve a Nemzetközi Bíróság folyamatos működése.

szabadság, – amely minden egyéb szabadságunknak előfeltétele – ma a szabadság súlypontjának az államról a nemzetközi közösségbe való áthelyezését követeli.”³² Ez megkívánja a nemzetközi bíraskodás, végrehajtó hatalom és törvényhozás létrehozását. Mint ahogyan egy szuverén állam alkotmánya szabályozza az államhatalmi ágak működését és egymáshoz való viszonyát, ugyanúgy a „nemzetközi jogközösség alkotmánya” világméreteken szabályozná a főbb hatalmi ágakat. Szerinte csak ez akadályozhatja meg a szuverén államok ismétlődő háborúba „tántorgását” és ez biztosíthatja világméreteken a gazdasági és szociális kérdések előtérbe állítását.³³ A nemzetközi jogközösségnek nem „világrendőrré”, hanem a világ jólétén munkálkodó szervezetté kell válnia. Ha utópikusnak is tűnik ez az elképzelés, találhatók benne racionális elemek is. A háború utáni nemzetközi légkör ekkor még lehetőséget mutatott a felgyülemlett gondok világméretű megoldására.

Horváth végezetül a modern jogtudománynak a demokrácia megvalósításában játszott szerepét vizsgálja. E rövid részben főleg jogbölcseleti fejtegetésekkel találkozhatunk, aminek nincs közvetlen kapcsolata az eddig felvázolt politikaelméleti gondolatrendszerrel.

1945 nyarán a társadalom többsége számára még alternatíva volt, hogy Magyarországon kialakítható az egyéni autonómiát és szabadságot biztosító európai (polgári) demokrácia. Két-három évvel később már nemcsak Horváth, Moór és Bibó volt tisztában az időközben bekövetkezett, visszafordíthatatlan változásokkal. A „fordulat éve” mindhármuk életében jelentős változást hozott. Moórt súlyosbodó betegsége, illetve közéleti szereplésének ellehetetlenülése előbb betegszabadságra kényszerítette, majd 1948 legvégén „érdemeinek elismerése mellett” nyugdíjazták. Moór megüresedett katedrájának kétségkívül legalkalmasabb, nemzetközileg is elismert várományosa Horváth lett volna. Ekkor azonban már a tudomány világán kívüli szempontok döntöttek el egy-egy tanszéki kinevezés kimenetelét. A sors kegyetlen fintora volt, hogy a katedra elfoglalása helyett, éppen őt kérték föl, tegyen javaslatot Szabó Imre – a későbbiekben a hazai marxista jogtudomány és jogelmélet emblemikus alakjává váló kolléga – személyére. Úgy vélte, számára itthon nem létezik további tudományos perspektíva, s végleges elhatározásra jutott. Egyetlen kiút-

³² HORVÁTH 1945, 61. p.

³³ A harc (háború) és a jog kapcsolatának kérdését már a *Rechtssoziologie* (1934) című művében érintette. A harc korlátozása és a „szervezett béke” gondolatának 1935-ben Háborús potenciál és szervezett béke címmel külön tanulmányt is szentelt. Ugyanakkor Moór Gyulával – egykori mentorával – kialakult személyes konfliktusának egyik „vádpontjává” vált az állami szuverenitás, a nemzeti érzés, illetve a hadviselés és az állampolgári kötelezettség (áldozatvállalás) viszonyának megítélése. Vö. SZABADFALVI JÓZSEF: Vonzások és taszítások – Moór Gyula és Horváth Barna kapcsolata. *Magyar Jog*, 44 (1994) 11, 654-660. p.; PACZOLAY 2011, 11-12. p.

ként az emigrálás maradt számára. Feltehetően kényszermegoldásként került „tanszéki jogú mb. előadóként” a budapesti jogi kar, korábban Bibónak ajánlott, nemzetközi jogi tanszékére. Bibó visszaemlékezéséből tudjuk: „Nagy meglepetésemre ezt a Nemzetközi Jogi Tanszéket saját professzorom, Horváth Barna fogadta el, azt hiszem, 48 szeptemberében. Csodálkoztam rajta, tőle lényegesen messzebb állt a nemzetközi jog, mint éntőlem. Akkor értettem meg a dolgot, amikor egy negyedév múlva Horváth Barna disszidált. Nyilván az egész tanszékelfoglalás merőben a disszidálás sima előkészítése érdekében történt.”³⁴ Az egykori tanítvány nemes patriotizmusából fakadóan nem gondolt a külföldre távozásra, ugyanakkor pár hónapon belül megtudta, mit jelent a tisztes polgári egzisztenciát jelentő egyetemi állást elveszteni, és 1956 néhány lelkesült hetét leszámítva haláláig, majdnem három évtizedet, belső száműzetésben élni. Míg Moórt minden bizonnyal az 1950 elején bekövetkezett korai halála mentette meg a súlyosabb retorzióktól, addig Horváth élete hátralévő közel negyedszázadát amerikai emigrációban volt kénytelen leélni. Ugyanakkor az új világban sem talált nyugalmat, tudományos-oktatói tevékenységét kevés siker kísérte.

³⁴ HUSZÁR 1989, 11. p.

SZAKÁLY ZSUZSA

*Az alkotmánymódosítási eljárás típusai
az Európai Unió tagállamaiban¹*

1. Bevezetés

Az alkotmánynak kiemelkedő szerepe van az adott állam működésében, beleértve „néhányat a legalapvetőbb társadalmi játékszabályok közül”.² Egy demokratikus ország működése az alkotmányába foglalt elveken alapul, ennek okán „a lehető legszélesebb körű demokratikus legitimitációt igényli, ami csak elképzelhető”.³ Az alkotmány speciális helyzete okán érthető, hogy elfogadásának és módosításának szabályai is különlegeseek, mivel néha a társadalmi alapok frissítése is szükséges.⁴

Az Európai Unió tagállamainak (a továbbiakban: tagállamok) alkotmányai sokban különböznek egymástól, ennek ellenére céljuk közös: a lehető legmagasabb szinten védeni a jogállamiságot, a demokráciát és az emberi jogokat. Minden tagállamnak kartális alkotmánya van, kivéve az Egyesült Királyságot, ahol soha nem fogadtak el „alkotmány” elnevezésű normát.⁵

Ez a tanulmány az alkotmánymódosítás szabályait elemzi elsősorban, nem pedig egy teljesen új alkotmány elfogadására vonatkozó rendelkezéseket, mivel az új alkotmány elfogadási eljárásának vizsgálata más irányt adna a vizsgálódásnak. A két eljárási típus nemcsak jelentőségében, hanem a lehetséges megvalósítási módokban is különbözik egymástól. Az alkotmány minden ország működésében kiemelkedő jelentőségű, ezért övezi kiemelt figyelem nemcsak elfogadását, hanem módosítását is.

¹ Jelen munka alapját „*The Models of Constitutional Amendment in the Member States of the European Union*” című tanulmány képezte, mely a *European Legal Studies and Research, International Conference on PhD Students in Law, 7th Edition, Timisoara, 2015* című kötetben jelent meg.

² RASCH, BJORN ERIK – IONGLETON, ROGER D.: *Amendment Procedures and Constitutional Stability in: Democratic Constitutional Design and Public Policy. Analysis and Evidence*, ROGER D. CONGLETON & BIRGITTA SWEDENBORG (szerk.), MIT Press, 2006, 538.

³ BLOUNT, JUSTIN, - SLKINS, ZACHARY - CINSBURG, TOM: *Does the Process of Constitution-making Matter? in: Comparative Constitutional Design*, TOM GINSBURG, (szerk.), University of Chicago, School of Law, Cambridge University Press, 2012, 36.

⁴ A változás lehetséges okai: LUTZ, DONALD S.: *Toward a Theory of Constitutional Amendment in: Responding to Imperfection, The Theory and Practice of Constitutional Amendment*, SANFORD LEVISON, (szerk.), Princeton University Press, Princeton, New Jersey 1995, 242.

⁵ Példának okáért: DICEY, ALBERT V.: *Bevezetés az angol alkotmányjogba*, Budapest, a Magyar Tudományos Akadémia kiadása, 1902, Hornyánszky Viktor cs. és kir. udv. könyvnyomdája, 5-20. p.

A módosítás szempontjából nem mellőzhető, hogy az alkotmány egy dokumentumból áll-e – ez a legelterjedtebb –, vagy több különböző dokumentumból, mint például Csehországban vagy Svédországban. Egy új alkotmány elfogadása vagy az alkotmány módosítása mindig jelentős esemény, mivel komoly hatása lehet az állam és a társadalom működésére. „Továbbá, a módosítási eljárások hozzájárulhatnak az alkotmányos berendezkedés stabilitásának és tartósságának megerősítéséhez, ennek okán hatással lehetnek a közjóra, hogyha olyan elemeit, mint a konjunktúra, az egészség és a bizalom stabil közrendi intézmények védik.”⁶ Ez csak néhány ok, amelyek miatt ezen eljárások kiemelt figyelemben részesülnek, nemcsak az állampolgárok oldaláról, hanem más államok, valamint regionális és nemzetközi szervek részéről is.⁷

Formális és informális alkotmánymódosítási típusok is elkülöníthetők egymástól. Informális mód lehet például a kötőerővel rendelkező bírói értelmezés, az alkotmányos szokás, az alkotmányos kultúra,⁸ vagy az alkotmányos akadályok. Ezen alternatívák a vizsgálat tárgyán kívül esnek, mivel itt csak a formális alkotmánymódosítási típusok bemutatására lesz mód.

2. Alkotmányos stabilitás

Ha egy országban az alkotmány megváltoztatása mellett döntenek, mindenképpen figyelembe kell venni az alkotmánymódosításra vonatkozó formális szabályokat, mivel minden alkotmánynak saját, speciális szabályai vannak saját módosítására. Ezeket általában nem nehéz betartani, habár néha szinte lehetetlen megváltoztatni az alkotmányt éppen a benne foglalt szabályok miatt.⁹ A rugalmasság és stabilitás közötti megfelelő egyensúlyt nem könnyű megtalálni, mivel ez az egyensúly országról országra eltérő, figyelemmel az adott gazdasági, szociális és gazdasági helyzetre a módosítás idején.

Számos tanulmány foglalkozik a stabilitás kérdésével és formál véleményt az ideális egyensúlyról. Egyetértek *Rasch és Congleton* azon állításával, mely szerint: „egy demokratikus alkotmány módosítási eljárásának lehetővé kell tennie olyan reformokat, melyek széleskörű támogatással bírnak, anélkül, hogy alá-

⁶ RASCH - SONGLETON 2006, 537. p.

⁷ Mint például a magyar Alaptörvény elfogadási útjának esetében.

⁸ CDL-AD(2010)001 European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Report in Constitutional Amendment Adopted by the Venice Commission at its 81st Plenary Session (Venice, 11-12 December 2009) = Venice Commission Report 2010, 22-24. p.

⁹ Például az Egyesült Államok alkotmánya. Lásd: WILLIAMS, JERRE S: *Stability and Change in Constitutional Law*, *Vanderbilt Law Review*, Vol. 17. 1963, 221-238, Denning, B. P.: *Means to Amend: Theories of Constitutional Change*, *Tennessee Law Review*, Vol. 65. 1997, 155-244. p.

ásnak a jelentőségét a fennálló gyakorlatnak a többségi érdek megvalósítása érdekében, miközben védik a kisebbségi érdekeket is”.¹⁰ Megoldást találni az adott helyzetre lehetséges, bár reménytelen vállalkozás keresni egy általános szabályt a kérdésre, mely tökéletes megoldással szolgál minden esetre, mivel már az európai országok között jelentős eltérések lelhetőek fel. Mivel minden országnak megvan a saját egyedi alkotmánya, emiatt minden országban sajátos egyensúly alakult ki az alkotmányos változás merevsége és rugalmassága között. Ha egy alkotmány túl merev vagy túl rugalmas, az könnyen problémához vezethet a társadalmi egyensúly terén is, azonban „a stabilitás ára a rugalmasság hiánya, és vice versa”,¹¹ ennek okán minden állam igyekszik megtalálni az arany közeputat.

Nemcsak a kutatók és a jogalkotók érdeklődését keltette fel ez a kérdés, hanem a Velencei Bizottság is elfogadott egy jelentést az alkotmánymódosításról,¹² mely összefoglalta számos korábbi véleményének következtetéseit e kérdésben. Ez a munka megvizsgálta az egyensúly kérdését, kijelentve, hogy „komoly okokra vezethető vissza, hogy az alkotmányoknak miért kell relatíve merevnek lennie, és mégis megfelelően rugalmasnak ahhoz, hogy szükség esetén meg lehessen változtatni (...) A megfelelő egyensúly minden alkotmányos rendszerben megtalálható, figyelembe véve annak egyedi jellemzőit. Azonban a kiegyensúlyozásra irányuló cselekvések nem mindig sikeresek, tekintettel a vonatkozó mechanizmusok és az alapelvek általános értelmére.”¹³ Összegezve, nincs tökéletes megoldás minden esetre, azonban néhány irányvonalat fel lehet fedezni. Ehhez az egyik lehetséges út megvizsgálni az alkotmányokat, mintákat és hasonlóságokat keresve, modelleket létrehozva az alkotmány elfogadásának és módosításának módjára vonatkozóan.¹⁴

Jelen írásban csak az Európai Unió tagállamainak alkotmányait vizsgálom, a túl tág vizsgálódási kör a terjedelmi korlátok miatt nem tette volna lehetővé, hogy alapos legyen a vizsgálat.

¹⁰ RASCH - SONGLETON 2006, 539. p.

¹¹ SKAGEN E, KRISTIAN: *How Difficult Should it be to Amend Constitutional Laws? Scandinavian Studies in Law* 52: 2007, 85. p.

¹² CDL-AD(2010)001

¹³ CDL-AD(2010)001, 239.

¹⁴ Az alkotmányos változás határai már egy különálló kérdéskört alkotnak, lásd GATMAYTAN, DAN-TE B.: *Can Constitutionalism Constrain Constitutional Change? Northwestern Interdisciplinary Law Review*, Vol. 3, Issue 1 (Spring 2010), 22-38 p., KELBLEY, CHARLES A.: *Are There Limits to Constitutional Change? Rawls on Comprehensive Doctrines, Unconstitutional Amendments, and the Basis of Equality*, *Fordham Law Review*, Vol. 72, 2004, 1487-1536. p., ROZNAI, YANIV: *Unconstitutional Constitutional Amendments – The Migration and Success of a Constitutional Idea*, *the American Journal of Comparative Law* Vol. 61. No. 3, 2013, 657-720. p., BARAK, AHARON: *Unconstitutional Constitutional Amendments*, *Israel Law Review* Vol. 44. 2011, 321-341. p.

3. Modellek

A tagállamok alkotmányainak módosításra vonatkozó szabályainak vizsgálata során kialakítottam egy rendszert az alkotmánymódosítás modelljeire, főleg az eljárási szempontok alapján. Számos tanulmány vizsgálta már az alkotmányos változás lehetséges módjait, így hasznát vettem nemcsak magyar,¹⁵ hanem külföldi kutatók munkájának is.¹⁶

Az alkotmánymódosítási eljárás típusai az általam kialakított rendszerben a következők:

- a) többségi rendszer (az országgyűlési képviselők többsége, akik szavaznak az alkotmánymódosításról);
- b) kétkamarás rendszer (a parlament mindkét házának el kell fogadnia az alkotmánymódosítást);
- c) kezdeményezés joga (ki kezdeményezheti az alkotmánymódosítás a parlament előtt);
- d) késleltetési eljárások (időbeli szünet az alkotmánymódosítási eljárás során);
- e) alkotmányozó nemzetgyűlés (speciális testület az alkotmánymódosítási eljárásra);
- f) moratórium (alkotmánymódosítási tilalom egy meghatározott időtartamra vonatkozóan);
- g) népszavazás.

A legtöbb országban legalább kétféle eljárási eszköz használatos, néha ennél több is. A lényeges kérdés nem az, hogy elméletben mennyire szigorúak az alkotmánymódosításra vonatkozó szabályok, hanem az, hogy a gyakorlatban mennyire nehezítik meg az alkotmány módosítását. Egy olyan eljárást, amely

¹⁵ KILÉNYI GÉZA: Az alaptörvény stabilitását szolgáló garanciák a külföldi alkotmányokban és nálunk, *Jogtudományi Közlöny*, 1996. (Vol. 51.) No. 3, 110-124. p., CHRONOWSKI NÓRA, – RRINÓCZI TÍMEA – ZELLER JUDIT: Túl az alkotmányon... Az alkotmányvédelem elméleti és európai kontextusa, továbbá magyar gyakorlata 2010-ben, avagy felülvizsgálható-e az alkotmánymódosító törvény az Alkotmánybíróság által *Közjogi Szemle* 2010/4. 1-12. p.

¹⁶ LIJPHART, AREND: *Patterns of Democracy Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, 1999, Chapter 12: *Constitutions Amendment Procedures and Judicial Review*, 237 p.; ELSTER, JON: *Ulysses Unbound: Constitutions as Constraints in: Ulysses Unbound: Studies in Rationality, Precommitment, and Constraints* by Jon Elster Cambridge University Press 2000, 101-104 p.; SKAGEN 2007, 80 p.; HOLMES, STEPHEN – EUNSTEIN, CASS R.: *The Politics of Constitutional Revision in Eastern Europe*, in: *Responding to Imperfection The Theory and Practice of Constitutional Amendment*, SANFORD LEVISON, (szerk.), Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1995, 293 p.; TSEBELIS, GEORGE: *Veto Players: How Political Institutions Work* New York, Russel Sage Foundation and Princeton NJ: Princeton University Press, 2002. 302-322.; BEZEMEK, CHRISTOPH: *Constitutional Core(s): Amendments, Entrenchments, Eternities and Beyond Prolegomena to a Theory of Normative Volatility*, *The Journal Jurisprudence*, 2011, Vol. 11, 527. p.

egy államban egyszerűen lefolytatható, lehetséges, hogy egy másikban szinte megvalósíthatatlan, tekintettel az alapjaiban eltérő társadalmi, szociális és gazdasági háttérre. Minden ország rendelkezik saját rendszerrel, figyelembe véve az adott ország speciális körülményeit,¹⁷ és ez hatással van az ország alkotmány-módosítási eljárási szabályaira.¹⁸

3.1. Többségi rendszer

A többségi rendszer kiemelkedő jelentőségű a demokratikus rendszerekben. A legtöbb parlament, amely a közvetett képviselet elvén alapul, valamilyen típusú többségi rendszerrel működik. Az általános törvények, amelyeket a parlament egyszerű többséggel szavaz meg, már elfogadásukban is eltérnek az alkotmánymódosítástól, mivel az alkotmánymódosítások elfogadása szinte mindig nagyobb fokú legitimitációt igényel, emiatt széleskörű – általában két-harmados – többség szükséges elfogadásához.

A fentiek alapján nem meglepő, hogy a huszonnyolc tagállam közül huszonhárom használja a többségi rendszer bizonyos fajtáit. A kivételek: Egyesült Királyság, Dánia, Írország és Svédország. Az Egyesült Királyság kivételessége érthető speciális alkotmányos környezete miatt, azonban a másik három ország már más szempontból különleges.

Írországban nincs speciális többségi szabály az alkotmánymódosításra, ám minden egyes alkotmánymódosítást népszavazással kell elfogadtatni. Ebben az esetben egyszerűbb elfogadtatni a Parlament (*Oireachtas*) két hazával az alkotmány módosítását, viszont sokkal nehezebb az eljárást sikeresen befejezni. Dániában és Svédországban más módosítási eszközök is segítik az eljárás stabilitását.

A parlamenti minősített többség klasszikusan kétharmada a választott képviselőknek, mely arányt tizenhárom tagállamban alkalmaznak.¹⁹ A kétharmados többséget négy tagállam használja más speciális többségi szabályokkal együtt.²⁰ A huszonnyolc tagállam közül tizenhét tehát elfogadja a kétharmados többségi eljárást az alkotmány módosításához. Ám a háromötödös minősített többség az általános szabály Csehországban, Görögországban, Spanyolországban és Szlovákiában. Ez az egyik választható lehetőség az alkotmánymódosításra Észtországban és Franciaországban, ugyanis bizonyos országokban többféle

¹⁷ Például, speciális körülmények voltak Kelet-Európa új demokráciáiban 1989 után. Lásd: HOLMES – SUNSTEIN 1995, 283. p.

¹⁸ Az alkotmánymódosítás USA-ban használatos, speciális értelemben vett jelentését nem vizsgálom, mivel az nem illik bele az európai uniós tagállamok alkotmánymódosításra vonatkozó modelljei közé.

¹⁹ Ausztria, Belgium, Horvátország, Hollandia, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Magyarország, Németország, Portugália, Románia és Szlovénia.

²⁰ Bulgária, Ciprus, Finnország és Lengyelország.

módszer közül lehet választani a módosítási eljárás során, a konkrét esetnek megfelelően. Néhány országban a szükséges többségre vonatkozó szabályok megengedőbbek: például Olaszországban az abszolút többség is elengedő. Ezzel szemben néhány tagállamban a többségre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz, hogy a kétharmados többségnél magasabb többséget követelnek meg az alkotmánymódosításhoz speciális esetekben (pl. sürgősség, az alkotmány előszövegének elfogadásához szükséges többség.)²¹

Amíg a leggyakrabban használt alkotmánymódosítási eszköz, szinte mindig kiegészítő eszközökkel együtt használják a módosítási eljárások során a többségi elvet. A kivételek Ciprus és Szlovákia, ahol a többségi rendszer az egyetlen kötőeleme az alkotmánymódosítási eljárásnak. Az egyik kiegészítő eszköz annak meghatározása, hogy ki kezdeményezheti az alkotmánymódosítási eljárást. Ez a módosítási eszköz létezik Horvátországban és Magyarországon. A parlament mindkét házának támogatása szükséges a többségi rendszer mellett Csehországban és Németországban. A többi tagállam ennél komplexebb alkotmánymódosítási eljárással rendelkezik. Ám a többségi rendszer önmagában is lehet merev alkotmányos rendszer alapja, amennyiben a szükséges többséget nem tudják biztosítani a kormányon levő erők.²²

3.2. Népszavazás

A legtöbb demokratikus országban – néhány igen fontos kivételtől eltekintve – ritkán használják ezt a módosítási eszközt, habár ez jelentős legitimációs eszköz annak érdekében, hogy az állampolgárok megismerhessék az alkotmánymódosítás szövegét. Az államok gyakorlata ebben a kérdésben széles határok között mozog. Néhány ország minden fontos esetében használja a népszavazást,²³ amíg más országok csak a legkritikább esetekben.²⁴

Ennek ellenére, a második leggyakoribb módosítási eszköz a népszavazás. A huszonnyolc tagállam közül tizennégy használja valamilyen módon ezt a módosítási eszközt.²⁵ A népszavazás Dániában, Írországban és Romániában kötelező eleme a módosítási eljárásnak. Bár ebben az esetben az is megtörténhet, hogy amennyiben egy nemzetközi egyezmény elfogadása népszavazások múlik, végül egy nemzetközi standard vagy kötelezettség – mely kötelező

²¹ Bulgária, Észtország és Finnország.

²² Ahogy az Ausztria esetében megfigyelhető. Lásd: BEZEMEK 2011, 529-530. p.

²³ Például Svájc.

²⁴ Pl. Németország esetében például csak egy kérdést lehet népszavazásra bocsátani: a tartományok területi beosztásának megváltoztatását. Németország Alaptörvénye: 29. cikk

²⁵ Ausztria, Dánia, Észtország, Írország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Olaszország, Románia, Spanyolország, Svédország és Szlovénia.

erővel képezi részét a belső jognak – szenved meg a következményeket. Elég csak a Lisszaboni Szerződésről tartott írásbeli népszavazás 2008-as esetére gondolni.²⁶ Nem ez volt az első, és valószínűleg nem is az utolsó alkalom, amikor egy népszavazás megnehezítette egy alkotmánymódosítás elfogadását. Ez általánosságban könnyen okozhat merevséget az alkotmányos rendszerben, ha a módosítási eljárás lefolytatása nem valósítható meg az alkotmányt módosítani kívánó politikai elit szándéka ellenére. Az alkotmánymódosítás speciális esetére vonatkoztatva a kijelentést, egyetértek *Lipjharrral*, aki szerint „ez lehetővé teszi az elégedetlen kisebbség számára, hogy kampányt indíthasson a bejelentett módosítás ellen”,²⁷ amelynek eredményeként akár egy fontos és szükséges alkotmánymódosítás maradhat el, ha elegendő támogatást tudnak szerezni.

Az összes többi tagállam csak speciális eljárásként tekint a népszavazásra, amelyet csak különleges esetben lehet igénybe venni. Például, a spanyol alkotmány szerint a Parlament (*Cortes Generales*) által elfogadott alkotmánymódosítást akkor kell népszavazásra bocsátani, ha mindkét ház képviselőinek egytizede kezdeményezi ezt meghatározott időn belül.²⁸

Másik példa erre Luxemburg, ahol az alkotmánymódosítás első körben való elfogadása után szükséges egy második kör vagy egy népszavazás kiírása, amennyiben erre van igény. Ezt kezdeményezheti a „Képviselőház tagjainak több mint egynegyede vagy huszonötezer, a törvényhozói választások választói névjegyzékén szereplő választópolgár”.²⁹ A népszavazási eljárás speciális esete emellett még megtalálható a következő alkotmányokban: Ausztria, Észtország, Franciaország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Olaszország, Svédország és Szlovénia.

A népszavazási eljárás igénybevételének szükségessége jelentős visszahúzó erőt jelenthet az alkotmánymódosítási eljárás során,³⁰ amennyiben a társadalom mélyen megosztott az érintett kérdésben. Kompromisszum eléréséhez hónapokra vagy évekre is szükség lehet, miközben az adott módosítás elengedhetetlen az ország fejlődéséhez, vagy előfeltétele egy nemzetközi szervezethez való csatlakozásnak.

3.3. Kétkamarás rendszer

Nem minden tagállamnak van kétkamarás parlamentje, a kétkamarás parlamenttel rendelkező országok száma meghaladja az osztatlan parlamenttel rendelkezőkét. A második kamara léte köthető az adott állam történelmi hát-

²⁶ <http://www.theguardian.com/world/2008/jun/13/ireland> (2015. 03. 22.)

²⁷ LIPJHART 1999, 231. p.

²⁸ Spanyolország Alkotmánya 168. cikk (3)

²⁹ Luxemburg Alkotmánya 114. cikk

³⁰ LUTZ 1995, 254, 264. p.

teréhez, néha az ország mérete is lehet a kiváltó oka, vagy lehet, hogy az érintett politikai erők közötti megegyezés eredményeként jött létre.

Az alkotmánymódosítási eljárás során, a második kamara szerepe kiemelkedő, mivel képes lassítani, vagy ellehetetleníteni az egész eljárást. Az időtartam kulcskérdése az alkotmánymódosításnak, ennek jelentőségére érdemes visszatérni. A második kamara részvétele az eljárásban nélkülözhetetlen tizenkét tagállamban.³¹ Az egyetlen tagállam, mely két parlamenti kamarával rendelkezik, és a második kamarának nincs döntési jogköre az alkotmány módosítása során, Szlovénia.

A szlovén parlament két kamarája a Nemzetgyűlés és az Államtanács. Míg a Nemzetgyűlés dönt az alkotmány módosításáról, az Államtanács erre nem jogosult, ezáltal ez az egyetlen olyan második kamara a tagállamok közül, melynek nincs beleszólási joga az alkotmány módosításába.³² Az Államtanács szerepe 2013-ban változott meg. Ezt megelőzően joga volt bármely kérdésben népszavazást elrendelni, nem volt tiltott tárgykör. Az akkori szabályok szerint az Államtanácsnak alkotmánymódosítás esetén is joga volt népszavazást elrendelni. Azonban a szlovén alkotmányt módosították 2013-ban, az Államtanács elvesztette ezt a jogkörét, jelenleg speciális szabályok vonatkoznak a tiltott tárgykörökre.³³

Ebből következik, hogy ezáltal több idő jut a megfontolásra, ami hangsúlyozza az alkotmánymódosítás fontosságát, és „annál nagyobb a választópolgárok általi támogatása az alkotmányos reformnak, minél eltérőbb a két kamara összetétele”,³⁴ ezáltal nagyobb legitimációt biztosítva az alkotmánynak.

3.4. Kezdeményezési jog

Az alkotmány módosítása mindig az adott ország valamilyen jelentős politikai, társadalmi vagy gazdasági kérdéséhez kötött. Az alkotmány módosításának szükségessége több forrásból is eredhet, azonban a *vox populi* nem mindig *vox dei*, ahogy azt az emberiség a történelem viharai során megtanulhatta. Talán ez az oka, hogy minden tagállamban korlátozott azoknak a köre, akik az alkotmánymódosítást kezdeményezhetik.

³¹ Ausztria, Belgium, Csehország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Lengyelország, Litvánia, Németország, Olaszország, Románia és Spanyolország.

³² Szlovénia Alkotmánya 97. cikk (1) Az Államtanács: a) törvényeket kezdeményezhet a Nemzetgyűlésnél; b) véleményt nyilváníthat a Nemzetgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekről; c) kérheti, hogy a Nemzetgyűlés a törvény kihirdetése előtt erről ismételten döntést hozzon; d) vizsgálatot kérhet közérdekű ügyben a 93. cikk alapján. (2) A Nemzetgyűlés kérésére az Államtanács köteles véleményt nyilvánítani egyes ügyekben. Amikor a Nemzetgyűlés kéri, az Államtanács köteles véleményt nyilvánítani egy konkrét ügyben.

³³ Szlovénia Alkotmánya 90. cikk

³⁴ RASCH - SONGLETON 2006, 544 p.

Amíg elméletben minden tagállam parlamenti képviselőinek jogában áll alkotmánymódosítást kezdeményezni – kivéve meghatározott esetekben –, néhány ország ezt a jogot más közhatalmi szerveknek, vagy akár az állampolgárok bizonyos csoportjának is megadja. A tagállamok közül tizenegy adott ilyen jogkört bizonyos állami szereplőknek.³⁵ Néhány alkotmány meghatározta, hogy a parlament tagjainak önálló kezdeményezése nem elég, csak bizonyos számú képviselő kezdeményezhet alkotmánymódosítást. Ez a szabály Bulgáriában, Észtországban, Görögországban, Horvátországban, Lengyelországban, Litvániában, Romániában és Szlovéniában. Néhány országban a köztársasági elnök is kezdeményezhet alkotmánymódosítást: Bulgária, Észtország, Franciaország (a miniszterelnök javasatára), Horvátország, Lengyelország, Magyarország és Románia tartozik ide. Másik mód, ha meghatározott számú választópolgárnak áll jogában kezdeményezni a módosítást. Ez a lehetőség szerepel Litvánia, Románia és Szlovénia alkotmányában. Néhány alkotmány megadja ezt a jogot a kormánynak is: Horvátország, Magyarország, Románia és Szlovénia. Magyarországon a parlamenti bizottságoknak is jogában áll alkotmánymódosítást kezdeményezni.³⁶ A román alkotmány speciális eljárást határoz meg a kezdeményezésre: „Az Alkotmány módosítását kezdeményezheti Románia Elnöke a kormány javaslatára, a képviselők vagy a szenátorok legalább egynegyede, valamint legalább 500 000 szavazati joggal rendelkező állampolgár.”³⁷

A fentiekből is látható, hogy az alkotmánymódosítást kezdeményezők körére is speciális szabályok vonatkoznak. Ha például a kezdeményezés a köztársasági elnöktől származik, minden bizonnyal több figyelmet fog kapni, mint egy általános törvénymódosítási javaslat, melyet egy országgyűlési képviselő kezdeményezett. Az eljárás nyilvánossága kiemelkedő jelentőségű annak elfogadottsága miatt. A módosítási eljárás legelső lépésétől szükséges, hogy az nyilvános legyen, mivel az növeli a legitimitációt, ami elengedhetetlen az alkotmányos stabilitás fenntartásához.

3.5. Késleltetési eljárások

Az időnek kiemelkedő jelentősége van az alkotmány elfogadása vagy módosítása során.³⁸ Az alkotmánymódosítás kezdeményezőinek minden lehetséges okot és következményt figyelembe kell venni annak érdekében, hogy minél

³⁵ Bulgária, Észtország, Franciaország, Horvátország, Lengyelország, Litvánia, Magyarország, Németország, Portugália, Románia és Szlovénia.

³⁶ Magyarország Alaptörvénye 5 cikk

³⁷ Románia Alkotmánya 150. cikk

³⁸ BLOUNT – OLKINS – KINSBURG 2012, 41. p.

szélesebb körben elfogadott megoldást találjanak. A hosszabb időtartam elvéiben alkalmas arra, hogy növelje az eljárás legitimációját, ahogy ez a második kamarák esetében is látható volt. Tizenkét tagállam alkotmánya tartalmaz valamilyen időmúlásra vonatkozó rendelkezést az alkotmánymódosítási eljárással kapcsolatban. Két késleltetési eljárás között tettem különbséget:

- a) többszöri vita vagy
- b) több parlamenti ciklus szükséges a módosítás elfogadásához.

Mindkét eljárás lehetővé teszi, hogy a módosítást bizonyos idő eltelte után fogadhassák csak el, ennek segítségével pedig valamilyen szinten el lehet határolódni a politikai és jogi kérdésektől, amelyek a módosítás során felvetődtek, és a társadalomnak, valamint a politikusoknak is lehetősége nyílik objektívebben vizsgálni a kérdést. A többszöri vita szerepel Bulgária, Észtország, Litvánia, Luxemburg és Málta alkotmányában. Bulgáriában „A Nemzetgyűlés az ezirányú javaslatot annak beérkezésétől számított legkorábban egy hónap és legkésőbb három hónap leteltével tárgyalja meg.”,³⁹ és három sikeres szavazás szükséges három különböző napon. Észtországban három olvasat szükséges a parlament előtt „az első és a második olvasat között legalább három hónap, a második olvasat és a harmadik olvasat között legalább egy hónap telik el.”⁴⁰ Litvániában két olvasat és szavazás szükséges, egy-három hónapos időintervallumokkal.⁴¹

A késleltetési eljárás másik típusa a közbeékelődő országgyűlési választás (ahogy azt a Velencei Bizottság fogalmazta meg).⁴² Ez az eljárás használatos Belgiumban, Dániában, Észtországban, Finnországban, Görögországban, Hollandiában és Svédországban. Két altípusra lehet osztani:

- a) ha az alkotmánymódosítás pontos szövegéről szavaz két parlament vagy
- b) az első parlament csak a módosítás alapelveiről szavaz.

A két parlament általi elfogadás sohasem egyszerű, az alkotmány merevségéhez vezethet ez az eljárási eszköz, bár a két altípus között jelentős különbség lehet. Egyszerűbb az alkotmány módosítása, ha első körben csak a módosítás alapelveit kell meghatározni, nem pedig a konkrét szöveget. Azonban Dániában, Észtországban, Finnországban és Svédországban a módosítás pontos szövegét kell két parlamentnek elfogadnia bármilyen változás nélkül.

Ez a késleltetési mechanizmus nemcsak az állampolgároknak, hanem a parlament tagjainak is lehetőséget biztosít arra, hogy alaposan megfontolják a módosítást. Amíg az állampolgárok megismerkedhetnek a politikai pártok

³⁹ Bulgária Alkotmánya 154. cikk

⁴⁰ Észtország Alkotmánya 163. cikk

⁴¹ Litvánia Alkotmánya 148. cikk

⁴² CDL-AD(2010)001, 42.

álláspontjával, addig a pártoknak is van idejük részletesen átgondolni a döntésük következményeit. Ez az eljárás erős védelmezője lehet az alkotmány eredeti szövegének, mivel minden alkotmánymódosítást kezdeményező politikai pártnak számolnia kell azzal a veszéllyel, hogy az eljárás közepén tartott parlamenti választás befolyásuk csökkenéséhez vezethet, amelynek eredményeként akár az alkotmánymódosítás is kudarcba fulladhat, ami adott esetben káros hatással lehet az egész alkotmányos rendszerre.

3.6. Moratórium

A moratóriummal az alkotmányozók célja, hogy óvják az alkotmányos stabilitást; konkrétan, hogy megakadályozzák a túl gyakori alkotmánymódosításokat, melyek csökkenthetik az erejét, valamint a tiszteletét is az adott ország legfontosabb jogi dokumentumának. Ez az eszköz lehetővé teszi a megfelelő felkészülést a résztvevők számára.

A moratórium négy tagállamban használatos: Észtország, Görögország, Litvánia és Portugália. Ezek az országok úgy döntöttek, hogy kizárják az alkotmány túl gyakori módosításának lehetőségét. A moratórium időtartama egy év Észtországban és Litvániában, öt év Görögországban és Portugáliában. Azonban ezt elkerülendő, a portugál alkotmány rendelkezése szerint a parlament négyötödös többséggel határozhat úgy, hogy bármikor módosíthatja az alkotmányt.⁴³ Ha az alkotmányt akár minden hónapban megváltoztatják, nem képes betölteni feladatát: szilárd alapot biztosítani az állam működésének. Hogy lehetne stabil egy kormányzati rendszer, ha alapját folyton változtatják? Nem vagyok az alkotmánymódosítás ellenzője, a túl szigorú szabályok is az adott rendszer fejlődése ellen hathatnak. Azonban a túl extrém megoldások mindig fenyegetik a hatalommegosztás és a jogállam elvének érvényesülését a jogrendszerben.

Ha az alkotmány módosításának lehetősége is kizárt legalább egy éves időtartamra, az alkotmánymódosítás kezdeményezői kétszer is meggondolják az eljárás megindítását, és ez a tudatosság elengedhetetlen egy olyan fontos eljárás során, mint az alkotmány módosítása. A moratórium jó eszköze lehet annak, hogy több megfontoltságot és türelmet legyenek kénytelenek tanúsítani az alkotmány módosításának kezdeményezői. Azonban azt is figyelembe kell venni, hogyha valamilyen alapvető politikai, társadalmi vagy gazdasági változás történik a moratórium ideje alatt, amelyre az alkotmánynak reagálnia kellene, akkor ezek a szükséges módosítások hosszú ideig nem történhetnek meg a moratórium miatt.

⁴³ Portugália Alkotmánya 248. cikk

3.7. Alkotmányozó nemzetgyűlés

Új alkotmány elfogadása általában valamilyen kiemelkedő pillanathoz köthető az adott ország történelmében, mint például egy forradalom kitörése vagy egy új hatalmi berendezkedés kezdete. Az alkotmány módosítása is kapcsolódhat fontos alkotmányos pillanathoz, például az Európai Unióhoz való csatlakozás esete, vagy az azonos neműek házasságát lehetővé tevő szabályozás elfogadása.

Amíg a múltban elég népszerű volt az alkotmányozó nemzetgyűlés használata, manapság ez a legkevésbé elterjedt eszköz a tagállamok alkotmányában. Nincs olyan tagállami alkotmány, ahol az alkotmányozó nemzetgyűlés kellene a módosítás elfogadásához. Alkotmányozó nemzetgyűlés tartásának lehetősége megtalálható Bulgária és Spanyolország alkotmányában. Bulgáriában a Nemzetgyűlés funkcionál parlamentként, elfogadhatja az alkotmány módosításait néhány kivétellel. A tiltott tárgykörökben való alkotmány módosítás és egy teljesen új alkotmány elfogadása – egyebek mellett – a Nagy Nemzetgyűlés hatáskörébe tartozik.⁴⁴ Spanyolországban, ha nem fogadja el mindkét parlamenti ház háromötödös többsége az alkotmány módosítását, Közös Bizottságot hoznak létre alkotmány szövegének kidolgozására. Célját tekintve ez minősülhet alkotmányozó nemzetgyűlésnek.⁴⁵

Ugyanakkor ezek a testületek nem szükséges elemei az alkotmány módosításának, csak speciális esetekben. Bár régen sokkal komolyabb jelentősége volt, napjainkban már minimális szerepe van az alkotmányozó nemzetgyűlésnek. Ez talán a bizalom kérdéseire vezethető vissza. Az állampolgárok megbíznak a parlament tagjaiban, akiket ők választottak érdekeik képviseletére, de nincs kapcsolatuk egy olyan független testülettel, melynek nincs demokratikus legitimitása. A legelterjedtebb módosítási eszközök a többségi rendszer és a népszavazás. Mindkettő kötődik a népszuverenitás elméletéhez, amíg az alkotmányozó nemzetgyűlés tagjait nem mindig az állampolgárok választják meg.

A vizsgált esetekben, az alkotmányozó nemzetgyűlések kapcsolatban vannak a parlamenttel. Bulgáriában ugyanolyan módon választják tagjait, mint a parlamenti képviselőket, Spanyolországban pedig a Közös Bizottság mindkét ház tagjai közül választott képviselőkől áll. Bár manapság nem divatos az

⁴⁴ Bulgária Alkotmánya 158. cikk A Nagy Nemzetgyűlés:

1. új Alkotmányt fogad el;
2. dönt a Bolgár Köztársaság területének módosításáról és ratifikálja az ilyen módosítást előirányzó nemzetközi szerződéseket;
3. dönt az államfelépítés és az államigazgatás formájának megváltoztatásáról;
4. dönt az Alkotmány 5. cikke (2) és (4) bekezdésének, valamint az 57. cikke (1) és (3) bekezdésének megváltoztatásáról;
5. dönt az Alkotmány kilencedik fejezetének módosításáról és kiegészítéséről.

⁴⁵ Spanyol Alkotmány 167. cikk

alkotmányozó nemzetgyűlés intézményének használata, a jövőben még lehet reneszánsza ennek az eszköznek, ha kívánatosabbá válik egy olyan független testület szerepe az alkotmány elfogadása és módosítása során, mely nem kapcsolódik az adott ország napi politikai helyzetéhez.

4. Összegzés

A jelen írásban az alkotmány módosításának eszközeit vizsgáltam, tekintettel az alkotmányok stabilitásának kérdésére is. Ennek során létrehoztam egy osztályozási rendszert a különböző eszközök megjelenésének értékelésére, arra alapítva, hogy milyen és hány alkotmánymódosítási eszközt használ az adott ország – egy eszköz egy pontot ér. Figyelembe véve ezt, a szlovák alkotmányt a legkönnyebb módosítani, mivel ehhez háromötödös parlamenti többség elegendő, és nincs más módosítási eszköz az alkotmányba foglalva, tehát egy pontos. A második legegyszerűbb módosítási eljárás a ciprusi: a szükséges parlamenti többség kétharmados, és e mellett külön el kell fogadnia a módosítást a görög és a török nemzetiségű képviselőknek is.

A legáltalánosabb eredmény a kétpontos: tizenegy alkotmány használ kétféle különböző módosítási eszközt az alkotmánymódosítás során.⁴⁶ Ausztria, Luxemburg, Olaszország, Portugália, Svédország és Szlovénia alkotmánya mellé a hármas értéket rendeltem az alkotmánymódosításra vonatkozó szabályaik alapján. Szintén hat ország: Bulgária, Franciaország, Görögország, Lengyelország, Románia és Spanyolország mellé négy pontot írhatunk.

A legnehezebben módosítható, tehát a legmerevebb alkotmánnyal Litvánia rendelkezik, mivel hatpontos, vagyis alkotmánya hatféle módosítási eszköz alkalmazását írja elő (csak az alkotmányozó nemzetgyűlés nem szerepel a szabályok között). A második legmerevebb alkotmány Észtországé, öt ponttal. Az a különbség a két ország alkotmánya között, hogy az észt parlamentnek nincs második kamarája, a többi módosítási eszköz ugyanaz. Nem található olyan alkotmány a tagállamok között, mely mind a hét módosítási eszköz együttes alkalmazását előírná, egyik alkotmányozó sem érezte szükségét minden lehetséges módon nehezíteni az alkotmány módosítását.

Egy alkotmány merevsége persze nem garancia arra nézve, hogy valóban hosszú ideig lesz hatályban, mivel „minden alkotmányos rendszernek képesnek kell lennie arra, hogy alkalmazkodjon a jövő változásaihoz, anélkül, hogy feláldozná szerepét mint a modern alkotmányos állam és az emberi jogok alapja”.⁴⁷

⁴⁶ Belgium, Csehország, Dánia, Finnország, Hollandia, Horvátország, Írország, Lettország, Magyarország, Málta és Németország.

⁴⁷ BEKINK, BERNARD: *Balancing constitutional stability and flexibility: An evaluation of the constitutional amendment procedures*, *Journal of South African Law*, Vol. 2004, Issue 4 (2004), 672. p.

Az alkotmány módosításának lehetnek más útjai is, pl. a bírói esetjog, ahogy ezt az Egyesült Államok alkotmányos hagyománya is példázza. Másfelől, ha nincs valódi lehetőség az alkotmány megváltoztatására, az elveszítheti legitimitásióját az állampolgárok szemében.

Az egyes államok között nagy eltérések mutatkoznak, és azt is szükséges figyelembe venni, hogy, „a túl könnyű eljárás, mely nem választja el megfelelően egymástól az egyszerű jogalkotást és az alkotmány elfogadását és módosítását, és ezáltal megsérti a magasabb szintű egyetértés szükségességének elvét, lealacsonyítja a népszuverenitás eszméjét. A túl nehézkes eljárás viszont ellenkezik a szükséges hibák javításának szükségességével, emberi tévedhetetlenséget feltételezve, megakadályozva a hatásos segítséget a népszuverenitás érvényesülésének, amennyiben arra szükség mutatkozik.”⁴⁸ Az a tény, hogy egy ország alkotmányát viszonylag könnyű vagy nehéz módosítani, nem jelenti azt minden esetben, hogy az káros is a konkrét ország vonatkozásában. Találhatunk olyan alkotmányt, melyet viszonylag könnyű módosítani, azonban elképzelhető, hogy nem volt még soha komoly igény az alkotmány módosítására, mivel nem történt az adott ország alkotmányos rendjében ehhez szükséges mértékű változás évtizedeken át, ezért stabil az alaptörvény. Másfelől, ha egy ország alkotmányát nehéz megváltoztatni, miközben alapvető változások történnek az adott ország alkotmányos rendszerében, az alkotmánymódosítás informális útjai (pl. bírói felülvizsgálat) kerülnek az előtérbe, hogy megerősítsék az alkotmányos rendszert.

Egyetértve Lutzal, miszerint „felfedezhető egy egészséges” minta, ahol az alkotmány rendszeresen, de olyan mértékben kerül megváltoztatásra, hogy lépést tudjon tartani a változásokkal”,⁴⁹ hozzátéve, hogy az adott ország egyedi körülményei mindig kiemelkedő jelentőségűek az alkotmánymódosítás megvalósítása során. Miután egy alkotmány hatályba lép, csak az idő mutatja majd meg, hogy milyen stabil. A „gazdasági, politikai és kulturális körülmények, valamint a megoldatlan problémák hatása bármely adott időpontban”⁵⁰ jelzik, hogy „milyen sokáig maradhat hatályban egy alkotmány” módosítások vagy új alkotmány elfogadása nélkül.⁵¹ Az egyik ilyen faktor az „alkotmányos szerencse”, az az elem, amely az alkotmány kidolgozóinak hatáskörén kívül esik.⁵²

⁴⁸ LUTZ 1995, 240. p.

⁴⁹ LUTZ 1995, 262 p.

⁵⁰ RASCH - SONGLETON 2006, 548. p.

⁵¹ Más szemszögből: „minél öregebb az alkotmány, annál több lehetőség van alkotmányos változás mellett fellépni a társadalmi körülményekre és egyetértésre hivatkozva,”. DIXON, ROSALIND: *Constitutional Amendment Rules: A Comparative Perspective*, the University of Chicago Law School, Public Law and Legal Theory Working Paper Series, 347, May 2011, 106. p.

⁵² BLOUNT – OLKINS – KINSBURG 2012, 43. p.

A vizsgált állam demokratikus stabilitása is jelentős lehet az alkotmány módosításának szempontjából.⁵³ A vizsgált tendenciák azt mutatják, hogy az „arany középút” országról országra eltérő, már a tagállamok esetében is. A „nem demokratikus” országok kérdése ettől igencsak különböző, eltérő problémákkal.⁵⁴

Az Európai Unió demokratikus alapelvei meghúzzák a tagállamok számára a határokat ebben a kérdésben. Az általános európai alkotmányos standardok megkötik a tagállamok kezét, védve alkotmányos értékeit, ám annak módosítai már egy újabb írásban kaphatnak helyet.

⁵³ Például a török Alkotmánybíróság álláspontja szerint az egyetemeken való fejkendő-viselés veszélyezteti a demokráciát, mivel az egész alkotmányos rendszer szenzitív az országban. Lásd ROZNAI, YANIV – NOLCU, SORKUN: *An unconstitutional constitutional amendment – The Turkish perspective A comment on the Turkish Constitutional Court's headscarf decision*, I-CON (2012) Vol. 110. No. 1, 186-189. p.

⁵⁴ GATMAYTAN 2010, 23-25. p.

SZENTE ZOLTÁN

*A jog-összehasonlítás, mint legitimációs érv – adalékok
a dualizmus kori parlamentarizmus-vitákhoz*

1. Bevezetés

A napjainkban oly divatos jog-összehasonlítás, azaz különböző jogrendszerek egyes szabályainak vagy intézményeinek meghatározott szempontok szerinti összevetése, és abból általánosítható következtetések levonása nem új módszer. Nagy hagyományai vannak annak is, hogy ezt csupán már előre kialakított álláspontok alátámasztására használják, szelektív módon kiválasztott külföldi példákra való hivatkozásokkal. Ez bizonyos mértékig elkerülhetetlen, ha a jog-összehasonlításnak nincsen kidolgozott és konszenzuson alapuló módszertana.

Mindezt jól példázzák az 1867. évi kiegyezés után kialakuló magyarországi kormányformáról, annak parlamentáris jellegéről szóló viták. A dualizmus kori magyar kormányforma a maga korlátozott (fél)parlamentarizmusával, domináns pártrendszerével és aréna-típusú parlamentjével, több tekintetben is – újra és váratlanul – párhuzamba állítható az újabb, 2010 óta tartó hazai alkotmányfejlődéssel. A kormányforma fejlődésének nemzetközi összehasonlító perspektívájáról szóló korabeli viták azonban már sokkal kevésbé összevethetők a mai közjogi diskurzussal. Márpedig ezúttal ez utóbbiról lesz szó.

Elöljáróban szükséges megjegyezni, hogy a dualizmus idején nem a kormányforma volt a legfőbb közjogi kérdés, s ennél fogva a közjogi viták legfontosabb tárgya, hanem Magyarország független államisága, azaz a magyar állam önállósága, illetve az Ausztriával (a korabeli hivatalos elnevezés szerint: a Lajtán túli területekkel) való közjogi viszonya. A hazai közjog-tudományban (s nem melleleg, legalábbis a 19. század végéig a pártpolitikában is) a fő választóvonal az 1848-as hagyományokon nyugvó deáki kiegyezés-párti álláspont, illetőleg a Kossuth-féle, '49-es alapokon álló függetlenségpárti törekvés volt. Ha pedig a tudományos és módszertani vitákat tekintjük, akkor a hagyományos, történeti iskola, illetve az 1880-as években megjelenő ún. dogmatikai irányzat küzdelme volt jellemző, ám a hazai kormányforma megítélését ez nem érintette.

Mindezzel együtt, az egész korszakban időről-időre felmerült, és tudományos-szakmai viták tárgya volt annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy az 1867 utáni kormányforma vajon parlamentáris volt-e vagy sem.

A hazai közjogi irodalomban, a kormányformára vonatkozó felfogások között, nemcsak a szerint volt választóvonal, hogy azt az egyes szerzők parlamentárisnak vagy másmilyennek tartották, hanem azon eltérések mentén is,

amelyek egyébként alapjaiban hasonlóan ítélték meg a kormányzati rendszer természetét. Ez különösen azon nézeteknél szembeötlő, amelyek szerint Magyarország kormányzása 1867 és 1914 (vagy 1918) között parlamentáris volt. Ebben a tekintetben alapvetően három irányzatot, ha úgy tetszik, igazolási kísérletet különböztethetünk meg.

2. Az angol minta

A dualizmus kori magyar közjogi szakirodalomban (és később, a két világháború között szintén) gyakran állították párhuzamba a hazai és az angol alkotmányfejlődést. Az íratlan, történeti alkotmány hagyománya miatt, szinte természetesnek tűnt a hasonlóságok hangsúlyozása, különösen egy olyan korszakban, amikor már Európában általánosan elterjedtek a kartális alkotmányok.

Ezen túl azonban sokan, a két ország kormányzati rendszerét, vagy legalábbis annak egyes lényeges jellemzőit is hasonlóknak tartották, s úgy vélték, hogy Magyarország 1867 utáni kormányformája az angol parlamentarizmus mintáját követi. Néhányan pedig normatív követelményként fogalmazták meg, hogy a kormányzásnak ezt az utat kellene követnie. Ez utóbbi álláspontot erősíthette, hogy a korabeli francia és olasz parlamentarizmust – egyáltalán nem minden alap nélkül – sokan gyengének és korruptnak tartották.

Az angol parlamentarizmusra való hivatkozás közvetlen politikai célkitűzést jelentett például ifjabb *Andrássy Gyula* gróf számára, aki a 19. század végétől, a politikai váltógazdálkodást, a hazai gyakorlatban kizáró domináns pártrendszerrel szemben, gyakran hivatkozott a parlamentáris kormányzás eredeti angol változatára, azzal, hogy „[a] parlamenti rendszer egymást ellensúlyozni képes, egymást föl váltó pártok létén alapul. Mihelyt a váltógazdaság ki van belőle zárva, a rendszer nem működhetik helyesen”.¹ *Andrássy* később is kitartott az angol minta követésének szükségessége mellett, igaz, az 1905-1906-os belpolitikai válság kapcsán, a kormányformáról (is) kibontakozott vitában már azzal érvelt, hogy a parlamentáris kormányzati rendszert Magyarországon a „független magyar felelős ministerium alakításáról” szóló 1848. évi III. tc. alkotmányos követelménnyé tette (utalva arra is, hogy a parlamentáris alkotmány Angliában csak konvención nyugszik).² Ez részben már közjogi érvelés volt, igaz, meglehetősen közvetett; *Andrássy* például arra utalt, hogy amikor 1848-ban, a főrendiházban arról vitatkoztak, hogy a kormány olyan tagja is felszólalhat-e a parlamentben, aki nem képviselő, többen is az angol parlamentarizmus példájára hivatkoztak.

¹ *ANDRÁSSY Gyula: Az 1867-iki kiegyezésről. Franklin-Társulat, Budapest, 1896. 352.p.*

² *ANDRÁSSY Gyula: A parlamentáris kormányzat I-II. Budapesti Hírlap, 1905. augusztus 12-13. 1-2.p.*

Mások azt hangsúlyozták, hogy az 1848. évi III. tc. szerinti „felelős” kormány mintája, az angol alkotmány volt (s ezért az alatt nem csupán a végrehajtó hatalom parlament előtti jogi, hanem politikai felelősségét is érteni kell),³ vagy általában hivatkoztak a két ország alkotmányfejlődéseinek párhuzamosságaira.⁴

Érdekes módon, az angol parlamentarizmus mintáját gyakran különböző politikai ideálok vagy célok érdekében hívták fel – akár a westminsteri kabinetkormányzás sajátos vagy szelektív értelmezésével is. *Köpetzi Deák Albert* kolozsvári ügyvéd és politikai író, például, aki 1912-ben kétkötetes munkát szentelt a magyarországi „parlamentari” kormányrendszernek, az angol parlamentarizmusra hivatkozva érvelt azon „általánosan parlamentárisnak ismert elv” mellett, hogy „a király kormányának parlamenti felelőssége csak a kormány programjának és tetteinek ismeretében érvényesülhet”, továbbá, hogy a parlamentáris fejedelmek általánosan elismert joga miniszterek személyének kiválasztása, s hogy azok kinevezése és elbocsátása tetszésüktől függ.⁵ Ez utóbbi azonban, akkor már több mint száz éve, nem volt igaz az angol parlamentáris kormányzásra, míg az előbbi „elv” esetén nem nehéz ráismerni arra a szándékra, amely az 1905-1906-os magyar kormányválság megoldásának igazolására törekedett. Legalábbis az akkori sajátos magyar helyzethez igazított értelmezés volt, amely szerint a parlamentáris kormányzati rendszerben a királyt nem köti a parlamenti többség a kormány kinevezésekor és felmentésekor, a parlament viszont egy új kormánytól nem vonhatja meg a bizalmat. Ez és más állítások – mint például az, hogy az uralkodó „kétségtelen joga”, hogy kinevezze a miniszterelnököt, akár a parlamenti többségi viszonyoktól függetlenül is⁶ – nyilvánvalóan a korabeli belpolitikai helyzethez igazított magyarázat kísérletek voltak. Hiszen Ferenc József több alkalommal is olyan miniszterelnököt nevezett ki (mint pl. Khuen-Héderváry Károlyt 1903-ban vagy Fejérváry Gézárt 1905-ben), akinek nem volt parlamenti többsége. Közjogi

³ Lásd pl. HEIMAN Jenő: *A ministerek közjogi állása és felelőssége Magyarországon*. Kilián Frigyes utóda Magyar Kir. Egyetemi Könyvkereskedő, Budapest, 1906. 13.p.

⁴ Ennek amúgy is nagy hagyományai voltak Magyarországon már a XVIII. század óta. Lásd pl. [Török Lajos]: *Conspectus regiminis formae regnorum Angliae et Hungariae*, h.n. 1790.; és [Aranka György]: *Anglus és Magyar igazgatásnak egyben-vetése*. Kolozsvár, 1790. (A pamfletek nem tartalmazták szerzőik nevét.) A párhuzamos fejlődésre a dualizmus idején is többen hivatkoztak. Ferdinandy Gyula szerint például Európában csak Angliának és Magyarországnak van történeti alkotmánya, amelyek abban is hasonlítanak egymásra, hogy azokat nem tudósok fabrikálták, az abszolút fejedelmi hatalommal szemben pedig nem forradalom csikarta ki és foglalta írásba az alkotmányt, hanem az a közszellemből merítette erejét, s Magyarországon a „nemzeti génusz” mindig képes volt helyreállítani az alkotmány intézményeit. FERDINANDY Gyula: *Közjogi problémák*. Tanulmány. Székely Nyomda és Könyvkiadó Vállalat, Budapest, 1937. 10.

⁵ DEÁK Albert: *A parlamenti kormányrendszer Magyarországon*. I. kötet. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1912. 8.p.

⁶ DEÁK Albert: *Jogi intézmény-e a parlamenti kormány?* Budapest, 1906. 24.p.

értelmét tekintve, ez az érvelés a kormány egyfajta kettős – és aszimmetrikus – politikai felelősségét tételezi, úgy, hogy az elsősorban az uralkodónak, s csak másodsorban a parlamentnek felelős, vagyis végső soron az erős uralkodói hatalom mellett érvelt, ami egyáltalán nem volt jellemző a korabeli brit parlamentarizmusra.

Az angol parlamentáris kormányzás mintája azonban, sokak számára, akkor is viszonyulási pontot jelentett, ha a magyar kormányforma sajátosságai vagy eltérései e példától nyilvánvalóak voltak, vagy nyilvánvalóvá váltak. A már idézett Deák Albert például azt is fontosnak tartotta kifejtetni, hogy a magyar parlamentarizmus nem pontos mása az angolnak, nem olyan tökéletes, mert még nem ért el olyan szilárdságot és nyugodt folytonosságot, mint az. Sőt, óva kell inteni minden országot – így Magyarországot is, hogy túl gyorsan, ugrásszerűen adja meg például az általános választójogot, mert ezzel nemcsak forradalomyszerű változást idézne elő az alkotmányban, hanem a parlamentarizmus ellenfeleinek tenne szolgálatot.⁷

Az angol parlamentáris kormányzásnak tehát nem minden eleme volt annyira vonzó még azok számára sem, akik pedig egyébként követendő utat láttak benne. Ami nem illett az illető szerzők saját politikai értékrendjébe, azt rögvest elvetették, vagy ha úgy tetszik, az angol parlamentáris berendezkedés érintett jellemzőjét minden probléma nélkül saját megfontolásaikkal helyettesítették. Így például, az általános választójog „a parlament gépezetébe oda nem illő nyersanyagot dob”, s ez azért nem lenne helyes, mert az állam kormányzatára és a parlament irányítására a legkiválóbbak valók; márpedig az ehhez szükséges értelem ott keresendő, ahol a nagyobb vagyon van, „de semmi esetben sem a legalsóbb és legszélesebb néprétegekben, ahol a higgadt ítélet helyett csak szenvedélyre és a korrupció kész melegágyaira találunk.”⁸

Mindezzel ellentétben, más szerzők az angol példát épp annak bizonyítására használták fel, hogy Magyarország kormányformája a kiegyezést követően nem volt parlamentáris. Ez a felfogás szintén gyakran kötődött normatív politikai értékrendhez, sőt akár egymással ellentétes nézetek megerősítésére is szolgálhatott. *Concha Győző* szerint, például Magyarországon, sajátos közjogi viszonyai miatt nem működhetett parlamentáris kormányforma. Szerinte ilyen kizáró feltételek voltak az Ausztriával való közjogi viszony, a hazai egyházak privilegizált helyzete, s az a körülmény, hogy nálunk a politikai pártok nem ideológiák vagy politikai programok alapján strukturálódtak, hanem egyazon uralkodó réteg vezető képviselőinek egyéni véleményeltérései szerint alakultak ki, aminek folytán a pártok tagsága tulajdonképpen azonos osztályhoz tar-

⁷ DEÁK: i.m. 25.p.

⁸ Ugyanott.

tozott.⁹ Concha elvileg az angol kormányrendszert tartotta a legkívánatosabbnak, mivel azonban annak nem voltak meg az előfeltételei, – mindenek előtt a megfelelő pártrendszer, vagy a politikai táborok közti polgárháborúszerű elmentét –, amíg ezek ki nem alakulnak, addig nem is kellene arra törekedni. Ebben a helyzetben a kolozsvári, majd a budapesti egyetem közjogász professzora szerint „magyarfajta alkotmányos kormányzás” kellene az 1848.: III.tc. alapján, amely pedig értékelése szerint csupán a kormány parlamenttel szembeni jogi felelősségét alapozta meg.¹⁰

A parlamentáris kormányforma feltételei, Concha kortársa, a közgazdász-jogász Kautz Gyula szerint is hiányoztak Magyarországon a 20. század elején, mivel itt sem erős pártrendszer, sem teljes állami függetlenség nem volt. Ezzel szemben erős megyék működtek, amelyek nyilván csorbították volna a kormány parlamenti felelősségét.¹¹ Kautz szerint helytelen volt az a feltevés, amely szerint az 1848-as törvényeknél, az angol mintát használták volna, mert „ugyan megteremtették a felelős minisztériumot, de egyetlenegy határozmányt sem tartalmaznak, a melyből egyenesen arra lehetne következtetni, hogy parlamentáris kormányzat megállapítását célozták”.¹² Kautz egyébként elvben sem támogatta a parlamentáris kormányzást, amelyről kijelentette, hogy nem való ennek az országnak (hasonlóan egyébként a sajtó-, a gyülekezési vagy a tanszabadsághoz).¹³

Sajátos megközelítés jellemezte az erős közjogi érdeklődésű politikust, Apponyi Albertet, aki szerint nagy tévedés volt a kormányzás angol mintáját követni egy olyan országban, ahol annak nem voltak meg a valóságos feltételei.¹⁴ E vélemény ugyebár implikálja, hogy Magyarország kormányformája a kiegyezést követően az angol modellt követte.

3. A belga-francia modell

Az 1848. évi III. tc. megítélése körüli végeláthatatlan viták nem a közelmúltban vagy napjaink jogtörténészei között robbantak ki: vajon mint a történeti alkotmány egyik alappillére a polgári forradalom és szabadságharcot követően,

⁹ CONCHA Győző: A parlamenti kormányrendszer Magyarországon. Budapesti Szemle, 153. kötet, 433. szám, Franklin-Társulat, Budapest, 1913. 69., 72.p.; CONCHA Győző: Jogi intézmény-e a parlamenti kormány? Budapesti Szemle, Franklin-Társulat, Budapest, 124. szám, 1905. 424., 428.p.

¹⁰ CONCHA Győző: Jogi intézmény-e a parlamenti kormány? 413.

¹¹ KAUTZ Gyula: A parlamentarismus és különösen a parlamentaris kormányalkat. Különlenyomat a Budapesti Szemle 1906. évi 339. és 350. számaiból. Budapest, 1906. 43-44.p., 77-78.p.

¹² KAUTZ: i.m. 41.p.

¹³ KAUTZ: i.m. 78.p.

¹⁴ APPONYI ALBERT: Emlékirataim. Ötven év. Ifjúkorom – huszonöt év az ellenzéken. A Pantheon Irodalmi Intézet R.-T. kiadása, Budapest, 1922. 64.

milyen mintát követ. Már a dualizmus idején is vitatott volt, hogy a független és felelős magyar kormányt intézményesítő törvény angol, vagy kontinentális (belga vagy francia) minta alapján készült.

Az utóbbi vélekedés szerint, a törvényhozók az 1831. évi belga alkotmány rendelkezéseit követték,¹⁵ vagy a júliusi monarchia francia kormányrendszerét tekintették mérvadónak.¹⁶ A vita tartósságát nagyban elősegítette, hogy miként az angol mintakövetésre, úgy ezekre a vélekedésekre sincs közvetlen bizonyíték (ráadásul az 1831-es belga alkotmány még az 1848.: III. tc. szabályozásánál is gyengébb jogállást állapított meg a kormány számára a királlyal szemben,¹⁷ míg 1848-ig Franciaország is legfeljebb az első lépéseket tette meg a valódi parlamentáris kormányzás irányába).

Mindenesetre a hazai állítólagos parlamentarizmus kontinentális eredettörténeteiben is megjelent a magyar viszonyokra adaptált értelmezés. A témáról monográfiát kiadó *Haendel Vilmos* például úgy vélte, hogy a tapasztalatok azt mutatták: a parlamentarizmus ott volt a legerősebb, ahol csak két erős párt volt, mint Angliában és Belgiumban, de mindenhol nehézségekkel küzdött, ahol több párt is osztozott a hatalomban (mint Olaszországban vagy Franciaországban), különösen, ha egyes pártok az alkotmányos alapokat is megkérdőjelezték. A koalíciós kormányok, *Haendel* felfogása szerint, nem is nem illeszkednek a tiszta parlamentarizmusba, minthogy abban általánosan elismert, hogy nem mindig a parlamenti többség felfogása fejezi ki a nemzet igazi akaratát.¹⁸ Itt már ugyancsak jól felismerhető a hazai politikai viszonyokra való adaptálás, amely az uralkodó – későbbi kifejezéssel – ún. „előszentesítési jogát” is a fejlett parlamentarizmus gyakorlatából akarta levezetni. Eszerint az „előzetes szentesítés” annak kifejezése, hogy a miniszter nem a saját, hanem a király származékos jogán jár el, s az a célja, hogy ha a király nem ért egyet egy javaslattal, akkor megakadályozhassa annak benyújtását.¹⁹ Az érvelés szinte a korabeli hazai közjogi és politikai viták szereplőinek szóló direkt üzenet: nem kell támadni az uralkodói előszentesítési jogot (vagyis Ferenc József azon informális jogosítványát, amelynek révén abszolút előzetes vétőjogot gyakorolt a kormány törvényjavaslataival kapcsolatban), hiszen az máshol is bevett gyakorlat. (Valóban vannak történeti

¹⁵ HAENDEL Vilmos: *A parlamentarizmus. Politikai tanulmány. Politzer Zsigmond és Fia Könyvkereskedése*, Budapest, 1903. 8.; KUN József: *Parlamentarizmus és magyar parlamentarizmus. Jogállam*, 1909. október. 572.

¹⁶ POLNER Ödön: *A végrehajtó hatalom a magyar közjogban. Singer és Wolfner*, Budapest, 1891. 79-80.

¹⁷ Lásd ehhez: CONCHA Győző: *Újkori alkotmányok. Első kötet. Kiadja a Magyar Tudományos Akadémia*, 1884. 66-68., 72-74.

¹⁸ HAENDEL: i.m. 156.

¹⁹ HAENDEL: i.m. 74.

adatok erre, azonban a kor fejlett nyugat-európai parlamentáris rendszereiben, ha ez működött is egyáltalán, merőben formális jelentősége volt, szemben Magyarországgal). Ugyancsak erős belpolitikai áthallása volt Haendel azon érvelésének, amely szerint a pártküzdelmek elfajulása veszélyes lehet a parlamentarizmus lényegére, s e veszélyek elhárításának legjobb eszköze az örökletes fejedelem, s ebből a szempontból felbecsülhetetlen szolgálatot tehetnek a történelmi múlttal bíró dinasztiák. Végül, úgy látszik, az általános választójog ellenzése, sajátos egységbe forrasztotta azokat is, akik egyébként eltérően gondolkodtak a kormányformáról vagy annak kívánatos fejlődési irányáról. Haendel Vilmos ugyanis szintén óvatos volt ebben az ügyben, mondván, hogy annak kapcsán a legnagyobb kérdés, hogy az illető nemzet elérte-e a kultúrának azt a fokát, melyben a politikai jogok nagyobb veszély nélkül kiterjeszthetők, tudniillik, ő úgy gondolta, az a helyes álláspont, mely szerint a „közjogosítványok” nem saját jogon, hanem az állam eszméjéből kifolyólag illetik meg az embereket.²⁰

4. Az organikus fejlődés útja

Az a korabeli közjogi irodalomban erős irányzat, amely szerint a magyar történeti alkotmány mindvégig saját útját járta, és/vagy amely az idegen minták követésének elutasításával, az egyedi és organikus magyar közjogfejlődés jelentőségét hangsúlyozta, vagy úgy érvelt, hogy a kiegyezés után kialakult hazai parlamentarizmus a történeti alkotmány szerves fejlődésének részeként jött létre, vagy úgy, hogy annak során nem is alakult ki parlamentáris kormányzás.²¹ A lényeg azonban a magyar közjogfejlődés egyediségében, illetve a magyarság „közjogi géniuszába” (amely a kárpát-medencei magyar kultúrfölény egy megnyilvánulása lett volna) vetett hitben rejlett.²²

Egyik változata ugyan a modern parlamentarizmus elveit tartotta irányadónak, de ezt a hazai közjogfejlődésből vezette le. E felfogás azzal az előnnyel járt, hogy a kormányforma sajátos magyar jegyei nem igényeltek külön magyarázatot vagy igazolást, hiszen az egyedi fejlődési út, természetsszerűleg egyedi

²⁰ HAENDEL: i.m. 126.

²¹ Vagy mindezt egyszerre állította, mint barabási Kun József, aki szerint a magyar parlamentarizmus ugyanolyan egyedülálló, mint például a belga, a francia vagy az olasz: „[m]indegyik hasonlít az angol eredetihez, de egyik sem azonos vele”. KUN József: *A magyar parlamentarizmus*. Magyar Figyelő, 1911. 19. szám. 6.

²² A magyar alkotmány idegen alkotmányok elvei alapján való magyarázatát bírálja pl. Ferdinandy Gejza, mert az idegen tanok átvételével „megromlik a magyar közjogi érzék”, és az alkotmány olyan irányba fog fejlődni, hogy épp legbecsesebb jellemzője, történelmi mivolta fog elveszni. FERDINANDY Gejza: *Magyarország közjoga (Alkotmányjog)*. Politzer Zsigmond és fia kiadása, Budapest, 1902. 5-10. Hasonló szellemben FERDINANDY Géza: *A magyar alkotmány történelmi fejlődése*. Franklin-Társulat, Budapest, 1906. 129.

megoldásokkal jár. Balogh Artúr szerint például, a parlamentarizmus azon elvei, amelyek szerint a parlamenti többség bizalmának megvonása, vagy a költségvetés megtagadása esetén a kormánynak távoznia kell hivatalából (mert ilyen körülmények között további működésével megsértené az alkotmányt) valójában a királyi hatalom korlátozásának alapján nyugszanak, márpedig ennek előfeltételeit a magyar történeti alkotmány saját belső fejlődése teremtette meg. Így az ellenállási jog az Aranybullán és más törvényeken nyugodott, továbbá „régí alkotmányos elv, hogy tanácsosainak meghallgatása nélkül a király mit sem tehet, s hogy a tanácsosokat tanácsadásukért felelősség terheli“ stb.²³ Hasonló, történeti levezetés más szerzőknél is bőven megtalálható (pl. a pozsonyi és szegedi közjogász *Polner Ödönnél*²⁴).

A már idézett *Ferdinandy Gyula* nemcsak az angol alkotmányfejlődéssel való párhuzamokat emelte ki, hanem a hazai viszonyok meghatározó befolyását is. Ezek szerint, Magyarországon 1848-ban a municipalizmus vívta ki a parlamentarizmust, és csak az képes életben tartani. Ahogy Kossuth 1848 áprilisában a megyei hatóság ideiglenes gyakorlatáról szóló törvényjavaslat vitájában kifejtette, ha ezek nem férnek össze, akkor inkább a minisztérium (vagyis a kormány) bukjon, mint a megye intézménye.²⁵

A történész-politikus Beksics Gusztáv is úgy gondolta, hogy a parlamentarizmust a magyar közjogfejlődés termelte ki, s a történeti alkotmány erejét az osztrák birodalom fél-elmaradott kormányzati rendszerével vetette össze. Amíg Beksics szerint Ausztriában hiányoztak a megfelelő történelmi hagyományok, addig a „magyar parlamentarizmushoz közel egy ezredév küzdelmeinek emléke fűződik“, s a magyar parlamentáris kormányzás sokkal erősebb, mint az osztrák, sőt közvetlenül az angol után következik.²⁶

A nemzeti büszkeség azonban alighanem kevés volt annak igazolására, hogy Magyarországon alkotmányos konvencióként jött létre a parlamentarizmus, ahogy azt sokan állították,²⁷ hiszen sajátos magyar parlamentarizmus-értelmezésre volt szükség már ahhoz is, hogy a dualizmus kori hazai kormányformát egyáltalán parlamentárisnak lehessen tekinteni.²⁸

5. Következtetések

Ha a dualizmus korabeli hazai parlamentarizmus-vitákat a jog-összehasonlítás, illetve a modern alkotmányos eszmék elterjedése szempontjából vizsgáljuk, az egyik alapvető tanulság a külföldi példák *szelektív*, gyakran napi politikai érde-

²³ BALOGH Arthur: *A magyar államjog aaptanai*. Franklin Társulat, Budapest, 1901. 282. pp.

²⁴ POLNER: i.m. 80-85.p.

²⁵ FERDINANDY Gyula: i.m. 16.

kek és értékek által vezérelt felhasználása. Semleges jog-összehasonlítás az itt vizsgált témában viszonylag ritkán fordult csak elő,²⁹ még ha a korszak közjogi (és részben politikai) gondolkodása élénken érdeklődött is más országok, mindenekelőtt a nyugat-európai államok kormányzásának modelljei iránt, s arról megfelelően tájékozott volt is.

A *sajátos magyar út* teóriája nem kis részben a korabeli, fejlődésében megrekedt hazai parlamentarizmus igazolási kísérlete volt. Bár az 1848. évi III. tc. és a kiegyezés közjogi rendszere valóban utat nyitott a parlamentáris kormányzás kialakulásának, Magyarországon nem jött létre valódi parlamentarizmus. Az uralkodó erős jogállása, a domináns pártrendszer, a parlamenti váltógazdálkodás hiánya, az európai mércével mérve rendkívül szűk választójog mindmind akadály volt egy nyugati típusú, parlamentáris kormányzati rendszer kifejlődésének. Mindezen körülmények speciális magyar körülményekként való értelmezése csupán olyan eufemizmus volt, amely elfedte a politikai rendszer alapvető fogyatékoságait. S jöllehet az 1867-ben létrejött közjogi berendezkedés, valamint az azon alapuló politikai rendszer megfelelő kereteket teremtett Magyarország lendületes gazdasági és társadalmi fejlődésének, ez sem feledtetheti el a tényt, hogy a nyugati minták követése – részben külső, részben pedig belső okok miatt – féloldalas maradt, amelynek következményei csak később, a XX. század első évtizedeiben mutatkoztak meg. A hegemon pártrendszer, a tényleges politikai váltógazdálkodás hiánya, illetve a parlamentarizmus fogyatékoságai végső soron a kormányforma bukásához, Magyarország modernizációjának megakadásához, illetve az ország lemaradásához vezetett, legalábbis azon államokkal szemben, amelyek a parlamentáris kormányforma valamennyi elemét megvalósították az alkotmányos és politikai gyakorlatukban.

²⁶ BEKSICS Gusztáv: *A dualisztikus monarchia*. Jókai Nyomda Részvénytársulat, Sepsiszentgyörgy, é.n. 112-114.p.

²⁷ Így pl. NIEMASSNY Mihály: *A magyar parlamentárizmus 1867-től 1918-ig*. Budapesti Szemle, 211. kötet, Budapest, Franklin-Társulat, 1928. 232.

²⁸ Részletesen lásd erről SZENTE Zoltán: *Kormányzás a dualizmus korában*. A XIX. századi európai parlamentarizmus és Magyarország kormányformája a kiegyezés után, 1867–1918. Atlantisz, 2011, Budapest.

²⁹ Erre példaként lásd: SCHVARCZ Gyula: *A miniszteri felelősség eredete az európai alkotmánytörténelemben*. MTA kiadása, Budapest, 1883.

TAKÁCS ALBERT

Alkotmányos állam és értékelmélet

*Egy szerzetes azt kérdezte Csao-Cseutól:
melyik az igazság egyetlen és utolsó szava?
A mester azt válaszolta: igen.*

Az alkotmányos állam fogalmát leíró jelleggel, érték kategóriaként és normatív jelentéssel is szokták használni. Az első értelemben az állam alapvető törvény szerinti felépülését és működését, második jelentésében meghatározott minőségét értik, míg a harmadik alkalmazása az állammal szemben támasztott elvárások és követelmények foglalatára. A látszólag egyszerű és a mindennapi politikai életben eléggé elkoztatott fogalom rendkívül sokrétű és gazdag tartalmat hordoz. Éppen ezért az alkotmányos állam elemeinek felsorolása, elveinek értelmezése és követelményeinek alkalmazása igen változatos képet mutat. Vannak, akik érték kategóriaként beszélve az alkotmányos államról, különbséget tesznek autoriter és demokratikus formái között. Ha normatív jelentés tulajdonítunk neki, akkor meg kell követelni, hogy az állami berendezkedés rendelkezzen bizonyos intézményekkel. Összességében, sok államra alkalmazhatjuk az alkotmányos állam minősítést, és sok állami intézményt tekinthetünk olyannak, amely az alkotmányos állam lényegét fejezi ki.

Bár az alkotmányos államnak nincs olyan abszolút érvényű modellje, amelyhez minden mást viszonyítani lehetne, egyes megjelenési formái mégis ugyanazon az értékrenden és elméleten nyugszanak. Az a gondolati hagyomány, amelyhez az alkotmányos állam eszméje kapcsolódik, a zsarnokság ellenesség. A gondolkodás és a nyomában járó politikai gyakorlat *antidespotikus* iránya Európa és Észak-Amerika nagy kulturális teljesítménye, a hatalomról és az emberről vallott felfogás fejlődésének következménye. Az eszmék és az intézmények változása nem rendeződik egyetlen határozott és célra irányuló folyamatba, menetét kilengések, megtorpanások, visszafordulások kísérik.

A 18. század végére határozott – jóllehet még nem uralkodó – formát öltött az a felfogás, hogy a hatalom állama helyére az alkotmányos államnak kell lépnie. Egy ideig sokak fejében az az elképzelés élt, hogy egy különleges törvény: az *alkotmány* elegendő a hatalom államának megszüntetéséhez. Az *Ember és Polgár Jogainak Deklarációja* azonban már túllépett ezen a mechanikus felfogáson. Az alkotmány nem elnevezés és kinyilatkoztatás kérdése, hanem egy bizonyos érték együttes érvényre juttatása. A nevezetes Tizenhatodik cikk szerint: „Az olyan társadalomnak, amelyben a jogokat nem biztosították intézményesen,

és amelyben a hatalmi ágakat nem választották szét, nincs alkotmánya”¹. A forradalom konszolidációja után, a chartális alkotmány feladata a rend és a szabadság egyesítése, az alkotmányos egyeduradalom bevezetése volt – állapítja meg *Johann Caspar Bluntschli*.² Az alkotmányosság fogalmát egy rövid ideig a berendezkedés új és hatékony formájának leírására használták. A fogalom ilyen semleges alkalmazása még *Tocqueville* 1848-as eseményekről szóló megemlékezését is jellemzi.³ Az alkotmányos állam fogalmát az 1850-es évek közepén minden bizonnyal éppen *Bluntschli* használta először, elméleti igénnyel, és így definiálta: „Az alkotmányos állam olyan állam, melynek politikai léte és alakja abban a jogi rendben bontakozik ki, mely az államot meghatározó alapeszméknek megfelelően az állam egészének egységét és cselekvőképességét biztosítja, az államhatalom funkcióit egymástól elhatárolja, és az állampolgárnak biztosítja a jogot az államakarat képzésében való részvételre”.⁴ A leíró fogalomhoz képest ez a meghatározás már tartalmaz bizonyos értékelemeket, jöllehet, a hegeli államfilozófia bűvkörében benne a legfőbb érték maga az állam, és nem annak sajátos minősége. Noha az állam immár az alkotmány előírásai szerveződött, de egy ideig még sok tekintetben könyörtelenebb és zsarnokibb volt hatalma, mint a végnapjait élő feudális abszolutizmusé. Megint csak érdemes *Tocqueville*-hez fordulnunk, aki így ír: „Abban a körben ugyanis, amit az alkotmány legálisan kijelölt, politikai élet ki sem alakulhatott ... a régi arisztokráciát legyőzték, a nép pedig ki volt zárva a politikából. ... Az álláspontok, érdekek és nézetek annyira azonosak voltak egymással, hogy ez a különös egyneműség minden eredetiségtől, minden realitástól és így minden hiteles szenvedélytől is megfosztotta a parlamenti vitákat.”⁵

A hagyományok látszata és az egyébként szerény hatású legális intézmények léte fokozatosan azért finomította az alkotmányos állam elveit és gyakorlatát. A *politikai pártok* megerősödése Európában új megvilágításba helyezte a hatalmi ágak elválasztásának és a hatalom megosztásának addig néha sematikusnak tartott követelményét. Az Egyesült Államok alkotmányos rendszere, eleve olyan egymásra utaltságot alakított ki az állami szervek között, amely magában foglalta a hatalom megosztását és egyensúlyát. Az 1848-as forradalmak után,

¹ Közli: KOVÁCS ISTVÁN – SZABÓ IMRE (szerk.): *Az emberi jogok dokumentumokban*, Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1976. 121.p..

² J(OHANN) C(ASPAR) BLUNTSCHLI: *Az általános államjog és a politika története*. II.köt. Budapest: A Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó-Hivatala. 1876. 220.p.

³ Vö.: ALEXIS DE TOCQUEVILLE: *Emlékképek 1848-ról*. Budapest: Európa Könyvkiadó, 2011. 258. skk.p.

⁴ Idézi: ERNST RUDOLF HUBER: *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*. Bd. VI. Stuttgart: Kohlhammer Verlag, 1981. 82.p.

⁵ TOCQUEVILLE: 3.lj. hiv. mű, 24.p.

a politikai gondolkodásban uralomra jutott a szabadság *konzolidált* felfogása, amely immár feltételezte az emberi jogok rendszerének bővítését, és jogi jellegének megszilárdítását. Az alkotmányos állam kategóriájának – mintegy nemzeti - versenytársaként Németországban hamarosan megjelent a *jogállam fogalma* Robert von Mohl munkáiban. A jogállam akkori meghatározása viszonylag távol áll a ma szokásos jelentésétől. A jogállam jelszava olyan államot takart, amely hivatásának tekinti a jogvédelmet és a gyengébb osztályok felemelését.⁶ Később ugyan a jogállam fogalma a jogbiztonság formális elemére szűkült, a német alkotmányelmélet viszont utóbb kialakította a szociális jogállam kategóriáját, visszaállítva ezzel mintegy száz évvel korábbi eredeti jelentését. Igaz, azóta is elvi viták tárgya a két fogalom tartalma és egymáshoz való viszonya.

Az alkotmányos államról szóló elméletben a döntő fordulatot az alkotmánybíráskodás megjelenése hozta. Az alkotmánybíráskodás alakította ugyanis át az alkotmányos állam lassan szaporodó értékeit normatív elvárásokká, s ezek körét rendszerbe szervezett követelményekkel jelentősen gyarapította. Ennek a fejlődésnek a csomópontjain olyan teóriák találhatók, mint az *élő jog elmélete* vagy a magyar Alkotmánybíróság által felkapott, majd elejtett, *láthatatlan alkotmány* koncepciója.

Az alkotmányos állam elmélete szempontjából igen nagy jelentősége van a vele szemben álló: ellenséges vagy kritikus felfogásoknak. Az alkotmányos állam sem tökéletes képződmény, sem elméleti alapjaiban, sem gyakorlati felépülésében. Kialakulása és fejlődése nem feltartóztathatatlanul előregördülő folyamat, amely meghalad és betetőz minden korábbi korszakot. Bármennyire jól ismertek az alkotmányos állam eszméi, ezek nem mindig győzedelmeskednek és nem mindig elég erősek ahhoz, érvényesülni tudjanak. A régi hatalom hajlamos volt a zsarnokságra, a modern hatalom a zsarnokság korszerű változataira: a tekintélyuralomra és a diktatúrára hajlamos. A zsarnokság ilyen vagy olyan mozgató erőit az alkotmányos állam eszméi nem képesek minden további nélkül semlegesíteni, vagy legyűzni. Alkotmányos államot szétzilálhat forradalom vagy anarchia is.⁷

Ha viszont az alkotmányos állam elemeiben, értékeiben, következményeiben és hatásosságában ennyire sokféle alakot ölthet, felmerül a kérdés: mi adja értelmét és létjogosultságát? Mi alapozza meg értékét? Mivel a kérdés érték meghatározására és kinyilvánítására vonatkozik, a választ a filozófiai értékelmélet világában kell keresni. El kell foganunk, hogy – az alkotmány alaptörvény jellegéből következően – az alkotmányos állam eszméje *a hatalom*

⁶ GNEIST RUDOLF: *A jogi állam*. Budapest: A Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó-Hivatala, 1875. 21.p.

⁷ Vö.: CARL J. FRIEDRICH: *Tradition und Autorität*. München: List Verlag, 1974. 111. skk.p.

és a politika alapvető értékeinek foglalatata. A hatalom és a politikai végső értékeit illetően többféle felfogás és kijelentés lehetséges. Ezek között vannak, amelyek összhangba hozhatóak az alkotmányos állammal szemben támasztott elvárásokkal, és vannak, amelyek nem. Ugyanígy vannak értékek, amelyek a diktatúrához kötődnek és vannak, amelyek nem. De lehetséges-e ugyanúgy értéknek nevezni valamit, ami az alkotmányos állam velejárója, és azt, ami a diktatúráé? Milyen alapon állítható, hogy az alkotmányos állam értékesebb hatalmi forma, mint a diktatúra?

Az ilyen fajta kérdések megválaszolásához több *értékelmélet* is alkalmasnak tűnik. A dilemmák felismerésében és természetük meghatározásában nagy segítséget nyújt a *Dilthey* történelem- és tudományelméletéből a 20. század legelején kifomálódott értéktan, mely a XIX. század historizmusára adott kritikai reakciónak tekinthető, és amely a jelenségek vizsgálatában egyesíti a lélektani és a történeti analízist. Az értékeket ebben az elemzésben mindig úgy kell szemlélni, mint előfeltevéseket, amelyek az élettel szembeni magatartásból, az ember teljes lelki és szellemi hozzáállásából származnak. A megismerés tárgya az érték esetében is az, aminek tudatára ébredünk.⁸ A megismerés valójában megértés, amely tudatában van a jelenségek szellemi lényege és objektív realitása közötti különbségnek. A megértés nem képes az értékeket érintő problémákat megoldani, de megvilágíthatja azok társadalmi és világnézeti irányultságát. Mindennek ellenére *Dilthey* nem zárta ki, hogy a megértést logikai kategóriák szervezzék és irányítsák, így azt sem, hogy a tapasztalatok és a valóság között hosszabb időszakra tekintve harmónia legyen. Bizonyos mértékig *Dilthey* is, de a történeti értékelmélet rendszerét továbbfejlesztő Rickert még inkább, törvényszerű összefüggéseket keresett a valóság és az értékek között, tehát a klasszikus európai filozófia tradícióit vitték tovább. E tradíció gyökere *Platón* dualizmusa, amely határozottan elválasztotta egymástól a lényeg és a jelenség, az értelem és az érzelem, a valóság és az érték világát. Erre a hagyományra gondolt *Whitehead*, amikor az európai filozófia történetét *Platón* gondolataihoz írott lábjegyzetek sorozatának nevezte. *Platón* dualizmusának megidézése miatt tér vissza örökké az alkotmányelmélet örök kérdése, hogy *a jogokat önmagukban vagy előfeltételeikkel együtt kell-e tisztelnünk?*

Ennek a hagyományos álláspontnak a meghaladására és az értékelméletnek a társadalmi gyakorlat számára alkalmassá tételére *Max Weber* tette a legjelentősebb kísérletet, aki ugyan még mindig dualista elvek szerint gondolkodott, de a döntő tekintetben elvetette azoknak az értékeknek az objektív jellegét, amelyek között a cselekvő ember választ. Az ész nem kulcs az igaz-

⁸ Vö.: WILHELM DILTHEY: Bevezetés a szellemtudományokba. In: Wilhelm Dilthey: A történelmi világ felépítése a szellemtudományokban. Tanulmányok. Budapest: Gondolat Kiadó, 1974. 67.p.

ságossághoz és a bölcsességhez, csak arra szolgál, hogy az irracionálisan választott értékeket felelősségteljes cselekvéssel meg lehessen valósítani. Az ész helyes útmutatást ad azt illetően, hogy milyen a derék emberhez illő élet. A gondolkodás műveleteiben nagy jelentőséget kell tulajdonítani az intuíciónak és az empátiának, melyek arra vezetnek, hogy a társadalmi jelenségeknek különféle magyarázatrendszerei léteznek – az *értelmező* elfoglalt nézőpontja szerint.⁹ Mint minden hatalmi jelenségnek, az alkotmányos államnak is vannak megfigyelhető, megtapasztalható tényei. Az alkotmányos állam azonban több ennél, nem egyszerűen intézmények és eljárások halmaza, hanem az ezekhez való helyeslő viszonyulás is. Az alkotmányos állam magas értéket képvisel, ezért elfogadásának és támogatásának is erősnek kell lennie. Az alkotmányos állam eszméje feltételezi, és egyben megköveteli, hogy legitimitás övezzé. Ezt a legitimitást a hatalom *felelősségteljes és racionális* felhasználása teremti meg. A felelősség és a racionalitás *Weberszámára* kulcsfogalmak a hatalommal kapcsolatban. Ha ugyanis arra a következtetésre jutunk, hogy az értékeknek nincs objektív érvényük, és így választásuknak nincs logikai oka, vagyis a világ az értékek szempontjából értelmetlen, akkor eljön – ahogy *Nietzsche* gondolta¹⁰ – a hatalom akarásának és minden érték átértékelésének veszélyes ideje.

Weber szerint, a tények bármilyen széles körű és mély ismerete nem nyújt eligazítást arra nézve, hogy milyen viszonyulást alakítsunk ki hozzájuk, értékesnek vagy értéktelennek tartsuk őket. Aki aprólékosan ismeri a diktatúra természetét, ettől még tarthatja a gonosz művének. Ha valaki sokat tud az alkotmányos államról, gondolhatja, hogy morálisan rossz, értéktelen képződmény. Minden megismerésnek tisztában kell lennie azzal, hogy „a jelenségek végtelen teljességének csak egy véges része jelentős”.¹¹ A valóság e véges része az, amelyre érték vonatkozhat. Minél általánosabb és nagyobb jelentőségű egy probléma, annál kevésbé adható rá egyértelmű válasz a tények, a tapasztalati tudás anyagából. Az értékek nem csak alternatívákat jelentenek, hanem felszólítást is a többivel való küzdelemre vagy kiegyezésre, ha ezek az értékek a valóság más, ugyancsak véges részeinek elvonatkoztatásai. Az értékek megfogalmazásának igazságát nem lehet igazolni, és elfogadásának helyességét nem lehet bizonyítani. Mind a kinyilvánított, mind a megvallott értékek körében előfordulhatnak alapvető ellentmondások, amelyeket nem lehet áthidalni.¹² Az egyidejűleg létező értékek nem alkotnak koherens rendszert, egy részük kiegészíti és támogatja egymást, más részük viszont feszültségben vagy kibé-

⁹ Vö.: EVANDRO AGAZZI: *A jó, a rossz és a tudomány*. Pécs: Jelenkor Kiadó, 1992. 151.p.

¹⁰ Vö.: FRIEDRICH NIETZSCHE: *A hatalom akarása*. Budapest: Cartaphilus Kiadó, 2002. 308.sk.p.

¹¹ MAX WEBER: *Állam, politika, tudomány. Tanulmányok*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1970. 37. p.

¹² Vö.: WEBER 1970, 89.p.

kíthetetlen ellentétben áll a többivel. A harmónia vagy a konfliktus az értékek érvényesülésének természetén múlik. Az értéknek nincs olyan belső sajátossága, amely szükségszerűvé tenné elismerését és követését, és az igazság erejével igazolná az érvénye alá tartozó cselekvést. Az érték a magatartás és a cselekvés olyan gondolati mintája, amely rendelkezik azzal a tulajdonsággal, hogy választható és feltételezhető, hogy ismeretlen jövőbeli helyzetekben *orientációt* jelent. Az érték azért érvényes, mert választják, ez a természete. Minden dilemmát jelentő helyzetben, aszerint lehet az értékek között választani, hogy milyen orientációt érzékelünk. A tagadás – mint negatív választás – szintén összhangban áll az érték természetével, jöllehet elutasítással kapcsolatba hozni azt, amit végül is választani és követni szeretnénk. Olyan, mintha – *Nietzsche* kifejezését használva – kalapáccsal filozofálnánk a bálványok lerombolásáért.¹³ Az az elem, amely az érték választását meghatározza, s így az érték érvényességét megalapozza: a spekulatív szemlélődés és a dolog értelmére vonatkozó elmélkedés, végül is a *hit*.¹⁴ Az érték a hit tárgyilag körülhatárolható formája. Az érték felismerése és követése azon alapul, hogy hiszünk helyességükben, és készek vagyunk magatartásunkat neki megfelelően alakítani. Az érték igazságát az adja, hogy érvényes mindazok számára, akik ezt az igazságot hiszik, és akarják.¹⁵ Az érték ebben az értelemben az akarat, az érzelem és az ész közös műve. Az érték hasonlóan viselkedik, mint a vallás: objektívnek tűnik, de objektív bizonyítékkal alátámasztani nem lehet.

Az értékek választása és követése azonban nem a vak hit, a mágia vagy a babonák alapján történik. Bármennyire igyekszünk is hinni egy alátámaszthatatlan vélekedésben és követni azt, ez általában nem szokott sikerülni. Már csak azért sem, mert maga a hit a magánjellegű buzgalmakban meg sem ragadható, ez a magatartás is tárgyának alkotórésze. A hívő *valamiben* terjeszti ki a maga határait, amiben esetleg a hit nélkül nem lehetne benne. Ez a „benne foglaltság” az érzelem alapja. Az értékek közötti választásnak mindig van érzelmi oldala, ha minimális közünk van hozzájuk. Az érzelmek ugyanúgy értékelés tárgyai, mint ahogy bármi más, ami orientációs kategória lehet a cselekvés számára, sőt, az érzéseknek éppen az a funkciójuk, hogy tartalmazzák önmaguk megítélését és értékelését is.¹⁶ Az értékek és az érzelmek oly mértékig nem választhatóak el, mint az az európai filozófiai hagyományban sokáig jelen volt.

A személyes vélekedés és hozzáállás az értékekkel kapcsolatban tehát soha

¹³ Ld.: FRIEDRICH NIETZSCHE: *Götzen-Dämmerung oder Wie man mit dem Hammer philosophiert*. In: Friedrich Nietzsche Werke in zwei Bänden (Ausgewählt und eingeleitet von August Messer). Zweiter Band. Leipzig: Alfred Kröner Verlag, 1930. 163.sk.p.

¹⁴ Vö.: WEBER 1970, 13.p.

¹⁵ Vö.: WEBER 1970, 44.p.

¹⁶ Ld.: HELLER ÁGNES: *Az ösztönök. Az érzelmek elmélete*. Budapest: Gondolat, 1978. 289. p.

nem annyira esetleges, mint amennyire a mindennapi gyakorlat tényeinek és benyomásainak tömegében elvesző emberről feltételezhető lenne. Ha a gondolkodás nem is több mint képzettársítás – jegyzi meg *Whitehead* –, attól még a logika szabályai alkalmazhatóak rá, vagyis a logikai szintaxis és szemantika bármely gondolkodási módnak kiegészítő érvényességi erőt adhat.¹⁷ Ez az a nézőpont, amely lehetővé teszi a logika és a pszichológia közötti kiegyezés létrejöttét. Az élet csak akkor nem lesz természeti esemény, ha azoknak a végső érvényű döntéseknek a láncolatává alakul, amelyek révén az ember megválasztja cselekvésének és létének értelmét. Az értékek választása a nekik megfelelő sors választása. A hit abban mutatkozik meg, hogy hisszük: az érték és a sors között van kapcsolat. Az értékeket kifejező eszmék fogalmakba és kategóriákba foglalva, a gondolkodás történeti folyamatába rendeződnek.¹⁸ A gondolkodás természete olyan, hogy racionalizál és megértésre törekszik. A racionalizáció tartományát nem a dolgok, hanem a problémák gondolati összefüggései alkotják. A racionalizáció ilyen menetét nevezi *Weber* – tőle nem idegen metaforikus szóhasználat – a világ varázstalanításának.¹⁹ Nem a közvetlen észlelés rángatja az embert és a társadalmat ide-oda, hanem az a tudás mozgatja a cselekvést, amely a megértésre törekvés során keletkezett. A megértés – legalábbis *Weber* szerint – a racionalizáció emberi gondolkodásban mindig jelen levő módja. Az érték nem a valóság tényeiből következik, hanem a megértő gondolkodás hozza létre. Az érték keletkezése és követése, noha nem törvényszerű, és nem logikai szükségszerűség, ám ettől még önmagában nem irracionális. Így azok gondolkodása és magatartása, akik hisznek valamely értékben, szintén nem feltétlenül irracionális. A hit annak tudati formája, hogy a valóság tényei felett vannak érvényes értékek, amelyek azok értelmére és megértésére adott válaszok. Az értelem keresése és a megértés vágya az emberi természet száműzhetetlen része. De ez a hit – amely része a racionális világnak – azzal is tisztában van, hogy az „értékeszméből szüremelő fény mindig csak egy állandóan változó véges részt világít meg.”²⁰

Az érték természetéhez tehát hozzátartozik egyfajta ontológiai bizonytalanság, amelyet a gyakorlati életben a hit szilárdít meg. A hit nem nélkülözi a racionalitás elemeit, ezért a hiten alapuló értékrend nem is azonosítható az értékrelativizmus hagyományos minősítésével. Jól jellemzi ezt a gondolkodás-

¹⁷ Ld. részletesebben: J(OSEPH) M(ARIA) BOCHENSKI: *Europäische Philosophie der Gegenwart* (Zweite, umgearbeitete Auflage). Bern und München: Francke Verlag, 1951. 237.p.

¹⁸ Vö.: WILHELM WINDELBAND: *Lehrbuch der Geschichte der Philosophie* (Hrsg.: Heinz Heimsoeth). Tübingen: Verlag von J.C.B. Mohr (Paul Siebeck). 1935. 8.p.

¹⁹ Vö.: MAX WEBER: *Gazdaságtörténet. Válogatott tanulmányok*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1979. 287.p.

²⁰ WEBER 1970, 72.p..

módot, hogy *Weber* a racionalizáció eredeti formáját, a dogmatikailag kötött vallások kialakulásától számítja.²¹ E vallások tartalmaznak először feltétlen etikai parancsokat, amelyek a relativizmus elutasításának – sőt tilalmának – kodifikált formái. Az ilyen típusú vallások megkönnyítik, sürgetik az értékválasztást, és a mindennapi élet részévé teszik az állásfoglalás kötelezettségét. Az értékek szempontjából racionalizálják azokat az alapvető választásokat, amelyek egyébként kívül esnének a józan ész és a hétköznapi gyakorlat körén. Azzal a problémával összefüggésben is jelentős a szerepük, hogy a hiten belül, a bizonyosságnak vannak fokozatai. A hit bizonyosságát a tartósság állapota biztosítja, a tévelygés ennek a habitusnak a hiánya. Nem vezet bizonyossághoz, ha bármiről elgondolkodunk, ami éppen az eszünkbe jut. A naiv gondolkodás ugyanis nincs tudatában saját indítékainak, köteletségének és felelősségének.

A kételymentes hit állapota elérésének tulajdonságával és funkciójával azonban nem csak a vallás rendelkezik. Más magasrendű tudásformák is képesek az értékek felismerésének és követésének a folyamatát – azaz a hit rögzítését és tartósítását – támogatni és „természetes világnézetet” létrehozni.²² Ilyen magasrendű tudásforma a művészet, a misztika, a metafizika, az utópia, a tekintély és mindenekelőtt a tudomány. Ahogy egyik tudásforma sem, úgy a tudomány vagy bármely bármelyik területe sem képes az *értékek* igazolására, de azt is lehetetlenné kívánja tenni, hogy értékek és igazságok tetszéstől és szeszélytől függjenek. Az a mód, ahogy anyagát a tudomány elrendezi, sok tekintetben hasonlít a vallási dogmák szerkezetére és rendszerére, s módszerre a maga hatókörében hozzásegít a jelenségek bizonyos oldalainak és azok jelentőségének megértéséhez. Ez a vonás alapvetően a szellemtudományokat – *Weber* szóhasználatával: a kultúrtudományokat – jellemzi. Az összes tudásforma közül a tudományra érvényes a leginkább, hogy bővíti és mélyíti saját tartományát, a teljességre és a tökéletes megértésre törekszik. Axiómákat fogalmaz meg a mind magasabb elvi szinten álló állásfoglalás érdekében, meghatározza a következtetések menetét, logikai érvényességet kölcsönöz az érvelések láncolatának, értelmezi a levont következtetések értékét és jelentőségét, korrigálja és kiegészíti azokat a kiindulási pontokat, amelyeket a tudományos műveletek spirálja érintett. A tudomány speciális funkciója tehát, hogy *problémává* tegye, ami hagyományosan magától értetődő lenne.²³ Az értékeket illetően, a tudományos gondolkodás egyre több sajátos és jelentős vonást fogalmaz meg, s azon is fáradozik, hogy ezeket egységes képbe foglalja. Minél határozottabban

²¹ WEBER 1970, 15.p.

²² Vö.: MAX SCHELER: *Die Wissensformen und die Gesellschaft* (Dritte Auflage). Bern und München: Francke Verlag, 1980. 60. sk. p.

²³ WEBER 1970, 87.p.

szeretné a tudomány valamely érték jelentőségét kiemelni és tudatosítani, annál inkább törekszik minden oldalúan definiált fogalmakat használni. A rész és az egész viszonya az értékek meghatározottságra és jelentőségére vonatkozóan, újabb és újabb megértést tesz szükségessé. Az értékek vonatkozásában a tudomány jelentőségét és súlyát interpretáló képessége adja, mert rendszerezésével, nyelvi struktúrájával, megjelenítő erejével önmaga értelmezése is.²⁴ Ez a képesség csökkenti az érték és a gyakorlat közötti távolságot, könnyíti az értékek közötti választást, de leginkább pótlólagos energiát ad az értékekbe vetett hitnek, ha meggyengülne, vagy kiveszni látszana. A tudomány ily módon ideológia is. Az értékek vonatkozásában van bizonyos vezérlő hatása, egészen addig, hogy az általa rendszerezett értékeknek politikai és társadalmi *következményei* vannak.

A tudomány világában – Weber szerint – két gondolkodást szervező alapvető fogalom létezik: az *eszmény* és az *ideáltípus*. Az eszmény az értékeléssel, az ideáltípus a megismeréssel áll kapcsolatban, de mindkettő egy szellemi magatartás modellje. A szellemtudományok bővelkednek eszményekben és ideáltípusokban, valamint a körükük szőtt elméleti modellekben. Ennek az az oka, hogy az ilyen tudományok az empirikus tudományokhoz képest fejletlenebbek, felépítésük inkább nélkülözi a szabatoságot. Minél spekulatívabb egy tudomány, annál több és annál rendszertelenebb eszményt és ideáltípust alkalmaz, és annál kevésbé vesz tudomást ezek *ad hoc* használatáról. Nem téveszthetjük azonban szem elől, hogy a tudomány kijelentéseinek önálló értéke is van. Pozitív vagy negatív hatással van az egyének és a közösségek szükségleteire, vágyaira, képességeire és mindezek kielégítésére. Ezt a hatást szokás a tudomány *instrumentális* értékének nevezni. Ez azt is jelenti, hogy a tudomány csak akkor lehet értékmentes, csak akkor lehet morálisan semleges, ha eltekintünk alkalmazásának következményeitől. Az érték azonban az értékelés valóságos folyamataitól függ, következményei a gyakorlatban mindig vannak, azokat figyelmen kívül hagyni nem lehet. El kell tehát fogadnunk, hogy az értékválasztás szándéka és következménye nem eshet azonos megítélés alá.

Az értékelés a tapasztalat sajátos formája, mely ölthet egyéni – pszichológiai – és társas – szociológiai – alakot. Bár az érték szellemi ereje befolyásolja a tapasztalat intenzitását, arra azonban számos, az eszmény vagy az ideáltípus természetétől független körülmény is hatással van. Egy érték megértése nem azonos általánosságok felszínes megértésével. Sokkal inkább olyan szemlélet, amely felfogja az érték jellegét, viszonyát más értékhez, kapcsolatát rajta kívüli tényezőkkel. A felfedezés és a tájékozódás e módja az érték történetének

²⁴ Vö.: MARX W. WARTOFSKY: *A tudományos gondolkodás fogalmi alapjai*. Budapest: Gondolat, 1977. 126., 278., 388.p.

nyomon követésével is együtt jár. Az érték nem az egyetlen jelen síkján helyezkedik el. Minden keresztmetszetet – írja *Dilthey* – történeti állapotnak kell tekinteni. A fogalmat arra használhatjuk, hogy a kibontakozó egészet jelöljük vele.²⁵ Az értékelés tulajdonképpen folyamataiban a tudomány nagy segítséget nyújt az analitikus módszer felajánlásával, az értékelés szükségességét és célját – tehát az alapkérdéseket – illetően azonban nincs tudományos érvényű válasz. Eldöntendő kérdés, hogy ehhez igénybe vehetőek-e a metafizika veszedelmes viszonyai?

Weber a *Platón* és *Kant* által meghatározott keretek között hasznosította a lehetőségek maximumát. Nézeteinek különös életszerűsége abból fakad, hogy az ő gondolataiban is uralkodó neokantiánus értékelmélethez hozzáadta a pragmatizmus szelídebb európai változatának, így például *Hans Vaihinger* „als-ob” filozófiájának néhány elemét. A pragmatista filozófia klasszikus irányzatai jóval inkább naturalista felfogást követtek a megismerés és az érték vonatkozásában, mint amire Weber egyáltalán hajlandó volt gondolni. A *pragmatizmus* értéktani megállapításai mindenestre alkalmasak az alkotmányelmélet módszertani alapjainak kiépítéséhez.

A pragmatista értékelmélet alaptételeit a talán *Dewey* fogalmazta meg a legjobban, amikor arról értekezik, hogy ez a felfogás nem enged meg semmiféle merev megkülönböztetést a dolgok, az élet értékei, valamint a gondolkodás folyamatai között. Feltételezi viszont a folyamatos és szabad *átmenetet* a tapasztalattól a gondolkodáshoz, a gondolattól a tényhez, a dolgoktól az elmélethez és megfordítva. Minden filozófiai vagy elméleti gondolkodás a reflexió meghatározott módja. A pragmatizmus logikája azt vizsgálja, hogy miként jön létre a tapasztalatban a gondolkodás egy bizonyos tartalmi és formai jegyeket mutató típusa egy másik típusból, és hogyan alakul át egy következő típusba. A gondolkodás alakzatai közötti kapcsolat azt is magában foglalja, hogy „minden felhasználható a múlt tapasztalataiból, ami akár a jelenlegi probléma megfogalmazása, akár annak megoldása szempontjából erre alkalmasnak tűnik.”²⁶ A pragmatizmus logikájában nincs jelentősége annak, hogy egy gondolat milyen történelmi folyamatban jött létre, hogy tárgya az érzékelés, az észlelés vagy a fogalmi gondolkodás körébe tartozik-e. Jellemző, hogy a pragmatikus módszert az irányzat képviselői – mindenekelőtt William James – jóval korábban alkalmazták, minthogy filozófiájukat pragmatizmusnak nevezték volna el, s a kortársak is inkább a neopozitivizmus elnevezést használták erre a gondolati

²⁵ Ld.: DILTHEY 1974, 123. p.

²⁶ Ld. JOHN DEWEY: *Esszék az experimentális logika köréből*. In: *Pragmatizmus. A pragmatista filozófia megalapítóinak műveiből* (Válogatta: Szabó András György). Budapest: Gondolat Kiadó, 1981. 402., továbbá 403. és 412. p.

rendszerre.²⁷ A fő kérdés mindenesetre az volt, hogy lehetséges-e egy újfajta metafizikát az értékek forrásaként felfogott szokás helyére állítani.

A pragmatizmusban rejlő lehetőségek kiaknázására a legnagyobb szabású kortársi kísérletet *Richard Rorty* tette. Gondolkodásának hangulatát jól jellemzi az a mondata, hogy az igazságról nem sokat mondhatunk, és a gondolkodó embernek a „jogosult állíthatóságra” kell szorítkoznia.²⁸ Valami biztosat csak abban lehet keresni, hogy az emberi vélekedés nem lebeghet a környezetétől függetlenül, s végül is semmiben sem lehetünk önkényesebbek, mint amit a világ megenged nekünk. Ebből következik az a remény, amellyel a megismerés helyett, ki kell egyeznünk, és amely távol tartja a destruktív szkepticizmust. Nem azzal kell tehát foglalkoznunk, hogy vélekedéseink megalapozottak legyenek, hanem inkább azzal, hogy vélekedéseink „érdekes” alternatíváit dolgozzuk ki. Az igazság ugyanis nem ismeretelméleti fogalom, az igazság és annak igazolása között nincs érdemleges összefüggés. A tudományos gondolkodásnak sem lehet egy igazságnak nevezett átfogó célja. Nem jutunk közelebb az igazsághoz, ha sok és terjedelmes igazolási kísérletet tudhatunk magunk mögött. Az intellektuális haladás sem azt jelenti, hogy a problémákat megoldjuk, hanem általában úgy következik be, hogy az addigi fontosnak tartott kérdéseket a hozzájuk tartozó alternatívákkal együtt elvetjük, ha már nem remélhetjük, hogy jobb jövő felé vezetnek. Azt senki sem tudja, hogy a jövőben mely eszmék maradnak igazolhatóak, és melyek nem lesznek már azok. Ha életerejük csökken, és fenntartásukhoz többé nem fűződik érdek, a politikai eszmék is arra a sorsra jutnak, hogy elvetik, és másikkal cserélik fel őket. Minden eszme és érték csak akkor töltheti be szerepét – figyelmeztet *Dewey*, akit *Rorty* mesterének tekint –, ha alkalmas arra, hogy jövőbeli megfigyelések és tapasztalatok megszervezésének bázisát alkossa.²⁹ Csak akkor állunk a valóság talaján, ha ezt a jövőt nem bizonyossággként, hanem reményként gondoljuk el. A remény a valósághoz való alkalmazkodás módszere, mert ez áll összhangban a valóság történeti megismerésével, és azzal, hogy az emberi megismerés nem „Isten nézőpontja.”³⁰ Jóllehet, a remény pszichikai tartalma gyöngébb, mint a hité, de ahhoz hasonlóan közösség formáló tényező, s ez a közösség biztosítja az értékek érvényességét. Az ilyen közösség nélkül az értékeknek nincs eleve meghatározott rendje. E gondolatokban nem nehéz *Darwin*, *Nietzsche* és *Marx* hatását felismerni.

²⁷ Ld. részletesen: LUDWIG STEIN: *Philosophische Strömungen der Gegenwart*. Stuttgart: Verlag von Ferdinand Enke, 1908. 34.sk.p.

²⁸ RICHARD RORTY: *Megismerés helyett remény*. Pécs: Jelenkor Kiadó, 1998. 18.sk. p.

²⁹ JOHN DEWEY: *Filozófia és civilizáció*. In DEWEY 1981, 474. p.

³⁰ RORTY 1998, 29.p.

A pragmatizmus az eszmék értékét, erejét a fejlődés és az alkalmazkodás lehetőségében keresi. Valamely érték nem határozható meg annak alapján, aminek már birtokában vagyunk, hanem csak arra tekintettel, amiben különbözni fogunk attól, amik voltunk.³¹ Az értékek rögzülése annak tapasztalati és gondolati élménynek a következménye, hogy a másik ember története a mi történetünk is. Az érték érvényességét az biztosítja, hogy nem válik statikus-sá, hanem fejlődik, így egyre több ember és embercsoport szükségleteit lehet méltányolni keretei között. Az érték tehát a fejlődés sajátos programja, amely növekvő érzékenység és növekvő felelősség az emberek és dolgok egyre tágabb köreinek szükségletei iránt. A fejlődés a nagyobb emberi szolidaritás felé halad.³² Az érték az együttérzés és a képzelőerő kiszélesedése, s ha van az értéknek hagyománya, akkor ez az éberség.³³ Mindaz, amit a múlt ilyen gyakorlatként rögzített, ma is értéknek és morális elvnek tekinthető. Weber azt gondolta, hogy az ilyen elvek közötti választás hit kérdése, Rorty azon a véleményen van, hogy az eszmék javaslatok arra, hogy „milyen fogalmakkal kezelhetjük a legjobban, a morális kérdésekkel kapcsolatos ellenéteket.”³⁴ A pragmatizmus módszere szerint értelmezett eszmék megszüntetik az elmélkedés és a cselekvés, Platón óta fennálló megkülönböztetését, s egyetlen célt szolgálnak, hogy a jövő a múltnál gazdagabb legyen. A hitek és gondolatok értékének próbaköve az emberi jólétet illető következményekben rejlik. A tudomány pedig arra szolgál, hogy kitágítsa azoknak az értékeknek a hatókörét, amelyek már korábban is megvoltak. A politikai intézmények rendeltetése sem lehet más. A pragmatizmus intellektuális hangulata a perspektíva; az élő történetiség, amelyben az elmélet és a gyakorlat összefonódva, egymást támogatva és kiegészítve alakul.

E mégoly rövid értéktani összefoglalás is alkalmas arra, hogy az *alkotmányos állam fogalmának* módszertani és történeti alapjául szolgáljon. Az alkotmányos állam fogalmát nyugodtan tekinthetjük pragmatikus eszmének, amely egy bizonyos tulajdonságokkal rendelkező államhoz kapcsolódó, elméleti és gyakorlati tapasztalatok rendszerezett foglalata. Mindazok az értékek, amelyek ezekben az elméleti és gyakorlati általánosításokban megfogalmazódnak, nem egy adott pillanatban érvényesek; jelentőségüket az adja, hogy egy jövőbeli időpontban is érvényesek még. Érvényességük folyamat, melyet az tart mozgásban, hogy az, ami most igazolható *volt*, igazolható *lett* később is.

Az alkotmányos állam fogalma történeti jelenség, és pedig azért, mert egykori és jelenlegi értelmezéseit nem kellett – kényszerítő elméleti és gyakorlati

³¹ JOHN DEWEY: A szabadság filozófiái. In DEWEY, 1981, 508.p.

³² Vö.: RICHARD RORTY: Esetlegesség, ironia és szolidaritás. Pécs: Jelenkor Kiadó, 1989. 212.pp.

³³ RORTY 1998, 78. sk., 86. és 120. pp.

³⁴ RORTY 1998, 83.p.

okok miatt – másfajta értelmezéssel felcserélni, vagyis még mindig a régebben, és az éppen most elmúlt idő gyakorlatának sűrítőménye. Jóllehet, a fontos dolgok jövőbeli aspektusaira különböző tapasztalatok vonatkoztathatók, az alkotmányos állam eszméje mindeddig többet tartalmazott abból, amit mostanáig jónak tartunk, mint amit rossznak.³⁵ Erre a következtetésre azonban a különböző embercsoportok figyelmen kívül hagyásával nem lehet eljutni. Az alkotmányos állam nem univerzális eszme, amely egyöntetű és általános értéket jelentene mindenki számára. Kialakulását és fejlődését az jellemzi, hogy emberek jelentős és mind jelentősebb csoportjai számára több jó remélhető tőle, mint rossz. Alternatív konstrukciók értelméről mindig lehet vitatkozni, ha van olyan közösség, amely a saját és a környezete lényegét másként határozza meg. Az alkotmányos állam tehát *nem szükségszerű és örök* eszme, mert a politikai berendezkedés értékét meghatározott elméleti és gyakorlati *tapasztalatok* aspektusából fejezi ki. Semmi köze sincs olyan abszolút vonásokhoz, mint amilyeneket *Hegel* hagyományozott ránk az állammal kapcsolatban – midőn azt írta, hogy az állam „isten menete” a világban³⁶ –, vagy ahogy Fukuyama vizionálta a történelem végét jelentő egyetemes és egységes államot.³⁷ Az alkotmányos állam fogalmi keret, amelyben jelenlegi tapasztalataink szerint a legjobban kezelhetőek a hatalommal kapcsolatos alapvető ellentétek. Szükségességét azonban egyetemlegesen kényszerítő érvekkel igazolni nem lehet. Azok számára érvényes érték, akik – történelmi vagy aktuális tapasztalataik által motiváltak és a boldogabb jövő reményében – hisznek eszményének helytállóságában.

Az alkotmányos állam értékében való hit nem kényelmes vagy elkényelmesítő fikció, mert gyakorlati haszna csak akkor van, ha feltételezhetjük, hogy mások hasonló hit alapján ugyanúgy gondolkodnak és cselekszenek, mint mi magunk. Az eszmékben való hit megteremtése és fenntartása a közösségi gondolkodási és cselekvési gyakorlat próbája, s ez az alkotmányos állam fogalmára is vonatkozik. Ez az érték is csak akkor érvényes, ha a gyakorlat tárgyává képes válni. Ez pedig hitben gyökerező választás kérdése. A hit és a választás e módja sem rendelhető ugyan alá az igazság igazolása eljárási kritériumainak, de feltétlenül vonatkozik rá a morális és a politikai felelősség elve, a hit és a választás következményeiért. A hit és a választás tehát az alkotmányos államot illetően sem pusztán személyes hajlamok vagy ezek összegeződésének kifejeződése, ha-

³⁵ Vö.: RORTY 1998, 11.p.

³⁶ GEORG WILHELM FRIEDRICH HEGEL: *A jogfilozófia alapvonalai*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 1971. 267.p.

³⁷ Vö.: FRANCIS FUKUYAMA: *A történelem vége és az utolsó ember*. Budapest: Európa Könyvkiadó, 1994. 296. skk.p.

nem jelenségek súlyos valóságával is kapcsolatban állnak. Az értékek megkülönböztetése és választása a tettek által létrehozott „világállapotok” értékelését tükrözi ebben az esetben is.³⁸

Az alkotmányos állam olyan eszmény, amely a rá vonatkozó hit gazdagságának megfelelően különböző értékekből tevődik össze. Dewey például a demokrácia értékét hangsúlyozta – melyet egyenesen „az ember és saját természetapasztalata metafizikájának” nevezett -, de hasonló jelentőséget tulajdonított a szabadságnak, az önrendelkezésnek, a felelősségnek és az egyenlőségnek.³⁹ Általánosabb értelemben az alkotmányos állam az a fogalmi keret, amely gyakorlatként lehetővé teszi az ember és a közösség számára, hogy jobban tudatában legyen saját jelentőségének, és kiszélesüljön akadályokba nem ütköző működési köre; olyan növekedés, amelynek következményei többek, mint adottságai. Az alkotmányos állam eszméje és értékei a valósághoz való alkalmazkodás szolgálatában állnak, s annak a fejlődésnek nyitnak utat, amely révén nagyobb szabadságot és változékonyságot engedhetünk meg magunknak, mint korábban.⁴⁰ Vannak, akik a szabadság és a változékonyság elemeit a gazdaság és az elismerés fogalmaival helyettesítik,⁴¹ de a lényeg mégis az, hogy az alkotmányos állam általában úgy értékeli minket, mint ahogy mi magunkat.

Az alkotmányos állam értéke azonban nem csak a szabadságban és az elismerésben van, hanem a *hatalomban* is. Az alkotmányos állam nem a szabadság természeti állapota. A szabadság az alkotmányos államban a közjavak közé tartozik, s mint minden közjószág esetében, a hozzáférést biztosítani kell. Ez az egyik funkció, amely az állam és a közhatalom szükségességét megalapozza. Megteremti ugyanakkor a hatalommal való visszaélés lehetőségét. Erre a veszélyre és félelemre tekintettel, az alkotmányos állam fogalma nem egyszerűen az állam értékes tulajdonságainak leírása, hanem kifejezetten azoknak az eszközöknek és módszereknek a foglalatja, amelyek a hatalom ellenőrzésére és túlkapásai elleni védelemre szolgálnak. Az alkotmányos állam – mint Carl Schmitt megjegyzi – a hatalom kritikus és negatív szemléletének intézményi rendje.⁴² Nem mellékes kérdés, hogy ez a szemlélet összeegyeztethető-e a hatalom iránti valamiféle hétköznapi bizalommal, avagy inkább állandó éber bizalmatlanságnak kell a hatalmat öveznie.⁴³ Ha nem megyünk is tovább annál,

³⁸ Vö.: KIS JÁNOS: *A politika mint erkölcsi probléma*. Budapest: Élet és Irodalom Kiadása, 2004. 329.pp.

³⁹ Vö.: DEWEY: *A szabadság filozófiái*. In DEWEY, 1981, 486., 489. p.

⁴⁰ Vö.: RORTY 1998, 78.sk.p.

⁴¹ Ld.: FUKUYAMA 1994, 290.p.

⁴² Ld.: CARL SCHMITT: *Verfassungslehre*. (Sechste, unveränderte Auflage). Berlin: Duncker & Humblot, 1983. 41.old.

⁴³ Vö.: SAJÓ ANDRÁS: *Az önkorlátozó hatalom*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995. 26. sk.old.

hogy a hatalomhoz kapcsolódó bizalom vagy bizalmatlanság ízlés dolga, azt azért le kell szögezni, hogy az alkotmányos állam a hatalma iránti bizalmat nem követeli meg, és a hatalmát érintő bizalmatlanságot nem bünteti. Annak a világnézetnek vagy magatartásnak a meghatározására, amely alapján a saját értékeit is érintő választás, elutasítás és szelektálás végbemegy, az alkotmányos állam hatalma – mint közhatalom – nem terjed ki. Nem várhatja el, hogy polgárai a politikai értékekhez – így hozzá mint alkotmányos államhoz - fűződő viszonyukat a mindennapi gyakorlatban folyamatosan kifejezésre juttassák.

Az alkotmányos állam eszméje hatalmi viszonyok sajátos rendjeként érték. Ha az ilyen államot önkorlátozó hatalomként jellemezzük is, ez nem jelenti hatalmi vonásainak bizonytalanságát vagy gyengeségét. A számára fontos értékek vonatkozásában az alkotmányos állam is alapoz az *érzelmekekre*. Az alkotmányosság eszméjének és értékeinek is vannak velejáró érzelmi vonatkozásai. Leggyakrabban az önuralmat, a félelmet és a szégyent szokás megnevezni.⁴⁴ Minél több érzékenységet, minél fantáziadúsabb reményt kíván egy érték felismerése és választása, annál inkább szükséges, hogy a tapasztalatokban való részesedés kiváltsa, az értékorientáció pedig támogassa ezeket az érzelmeket. Az alkotmányos állam fejlődésének – vagy ahogy a pragmatisták mondanák: finomodásának – határozottan van érzelmi oldala.

Az alkotmányos állam értékébe vetett hit változásai nem hozhatóak közvetlen kapcsolatba hatalmának gyakorolhatóságával. Az iránta való bizalom csökkenése nem jár együtt hatalmának automatikus redukálásával és elbizonytalanodásával. Az alkotmányos állam szilárdan rögzített feltételeket és eljárásokat állapít meg annak érdekében, hogy értékelése és értékeinek választása, a hatalmára kiható módon és következményekkel történhessen. A közvélemény és – kisebb mértékben a közérzéslet – politikai relevanciájának rögzítése és kifejezése maga is egyike az alkotmányos állam értékeinek. Egyéb értékei vonzerejének csökkenése esetén, önmagában ennek az értéknek az elismerése is lehet olyan súlyú, amely az alkotmányos állam eszméjét átsegíti az értékválságon, s elejét veheti, hogy az értékelők kritikus tömegében kialakuljon a rajta való túllépés vágya.

Az alkotmányelméletben időről-időre visszatérő kérdés, hogy *lehet-e az alkotmányosság jogi kereteit értékekkel megalapozni?* Vannak-e a pozitív jognak olyan értékalapjai, amelyeket szabályok útján kell megvalósítani? A jogi előírásokat – legyenek azok alkotmányjogiak vagy más jogághoz tartozók – abban az értelemben nem lehet értékekkel megalapozni, ahogy azt a kantianus jogelmélet⁴⁵

⁴⁴ Vö.: ANDRÁS SAJÓ: *Constitutional Sentiments*. New Haven: Yale University Press, 2011. 9.skk., 89. skk.p.

⁴⁵ Klasszikusként ld.: EMIL LASK: *Rechtsphilosophie*. In: EMIL LASK: *Gesammelte Schriften Bd.I*. Tübingen: Verlag von J.C.B. Mohr (Paul Siebeck). 1923. 275.skk. p.

vagy a materiális étiketika⁴⁶ gondolta. Mindkét dualista irányzat azt tartotta, hogy az objektíven létező értékek eleve (*apriori*) adottak, s a gondolkodás feladata, hogy kimerítően megismerje, a cselekvés feladata pedig, hogy tökéletesen érvényre juttassa azokat. Az értékek eleve adott hierarchiájához és egymáshoz való viszonyához a cselekvésnek is igazodnia kell. Ebben a felfogásban az érték megalapozza, mintegy szükségszerűvé teszi, ami (*aposteriori*) a gondolkodásban és a cselekvésben rá következik. Az *apriori* mértéke is az *aposteriorinak*. Ha a megalapozást abban a tulajdonképpeni értelemben használjuk, hogy igazoljon is, akkor az ilyen, dualista próbálkozások nem meggyőzőek. Ezt érzékelte Kelsen is, aki neokantiánus alapokon állt ugyan, de feladta az objektív értékekkel megalapozott cselekvés teóriáját, s tiszta jogtanának normativizmusa egyszerűen semmilyen tekintetben nem vett tudomást az értékekről a jogi jelenségek körében⁴⁷. A tiszta jogtan kiiktatott ugyan néhány nehéz esetet saját gondolkodásból, de azon az áron, hogy elméletét elszegényítette, a gyakorlatot pedig a legfontosabb kérdésekben magára hagyta. Mintha az orvoslástól azt várnánk el, hogy biológia és kémia nélkül, pusztán anatómiai tudás alapján gyógyítson.

Az az értékelméleti felfogás, amely Max Weberhez és a pragmatizmushoz köthető, merőben más úton jár, és a filozófiai hagyományok mély ismerete és tisztelete ellenére, rossz kiindulásnak tartja Platón, Arisztotelész és Kant metafizikáját. Jellemző, hogy az értékről való gondolkodás megújítói – mindenekelőtt Nietzsche – nem alkottak olyan filozófiai rendszert, mint akiket meghaladni kívántak. Ez a XX. század legkimeríthetlenebb gondolkodójára: Heideggerre is igaz. Az „őspragmatisták” – akik, mint Walt Whitman, Ralph Waldo Emerson nem is voltak „igazi” filozófusok – az esszé műfaji formájában is kifejezik különállásukat a formalizált rendszerektől. Az értékek nem objektív létezők, hanem keletkeznek és elmúlnak, annak függvényében, ahogy orientáló erejük a hozzájuk való viszonyulásban változik. Az értékek rangsora nem adott, az elismerés teszi az egyiket fontosabbá, a másikat kevésbé jelentőssé. Úgy is lehet mondani, hogy az érték súlyát használata adja. Nincs azonban az értékeknek olyan benne rejlő tulajdonsága, amely választásukat és a választás sorrendjét, vagy általánosságuk mértékét meghatározná. Az értékek valójában halmazt alkotnak, a halmaz elemei pedig tovább bonthatóak, vagy éppen össze is vonhatóak. Az érték az ember számára csak jelenségekben hozzáférhető. Az ilyen pragmatista indíttatású felfogás egyébként nem feltétlenül a materialista vi-

⁴⁶ Klasszikusként ld: MAX SCHELER: *A formalizmus az etikában és a materiális étiketika*. Budapest: Gondolat Kiadó, 1979. 137.sk.p.

⁴⁷ HANS KELSEN: *Reine Rechtslehre*. (Zweite Auflage, Nachdruck). Wien: Franz Deuticke, 1983. 18.sk.p.

lágnezethez kötődik, hanem minden olyan filozófiai irányzat keretei között is elfér, amelynek van fenomenológiai tartalma. Ilyen például Karl Rahner neotomista teológiája.⁴⁸

A pragmatista-fenomenológiai gondolkodási stílus szerint tehát az értékeknek nincs objektív érvényességük, de nem is zárhatók ki a cselekvésből. Nem mondhatjuk ugyan, hogy bármit is megalapoznának, azt viszont el kell fogadni, hogy részei a cselekvésnek. Azok számára, akik egy értéket elfogadnak cselekvésük mértékeként, ez az érték cselekvésük alapjává válik. A cselekvés alapja ok és nem igazolás.⁴⁹ Ebben az értelemben állítható, hogy az érték a jognak alapja, és nem megalapozása. Nem megalapozás, mert alkalmatlan az igazolás műveletének előfeltételéül szolgálni, alap viszont, mert hivatkozások vonatkozási pontja. Amikor az ember elhelyezi magát a világban – mondja Rahner – tisztában kell lennie azzal, hogy nincs olyan tudása, amely független volna bármely jelenség érzékileg befogadható megismerésétől.⁵⁰ A befogadás minden eleme hivatkozás a megismerés valamilyen már ismert tartalmára vagy formájára. Ha hivatkozni tudunk, megtaláltuk az alapot a következő lépéshez.

Orientációs szerepük eltérő ugyan, de ha a jogi konstrukciók helyes megértésére törekszünk, a jogi jelenségeket értékalapjukkal együtt kell elgondolni. Az együttgondolás nem szünteti meg sem az értéket, sem a jog önálló természetét és egymással felcserélhetővé, helyettesíthetővé sem teszi őket. Ellenkezőleg: lehetőséget teremt, hogy mindkettőt a maga funkciókörén belül kezeljük. A jogi előírás vagy a jogilag releváns magatartási szabály mindig valamilyen érték elképzelése vagy megfontolása alapján jön létre. Ez gyakran csak célok homályos képében ölt testet, de minél tudatosabb a norma kialakítása, annál láthatóbb a célképzet és az értékképzet egybeesése. Nagy jelentőségű szabályok létrehozásakor – mint amilyen az alkotmány – elkerülhetetlen az átfogó értékalap megteremtése. Néha a szabály szövegéből, de a keletkezés történetéből egészen biztosan nyilvánvalóvá válik, hogy melyek azok az értékek, amelyek alapul szolgáltak. Értékekre alapozás nélkül a jogi szabályok jelentős része rossz, vagy nem érvényesül és meg sem ismerhető abban az ideális értelemben, ahogy azt *Kelsen* szerette volna.⁵¹ Az értékalap létének elismerése, sőt helyeslése nem jelent állásfoglalást arról, hogy a norma alapjául tett értékek rendelkeznek-e az érték tulajdonságaival, azaz képesek-e értékként funkcionálni, értéknek bizonyulni. Az a kijelentés pedig, hogy a szabály alapja érték, semmit

⁴⁸ Ld.: KARL RAHNER: *Az Ige hallgatója*. Budapest: Gondolat, 1991. 144. skk. és 151. skk. p.

⁴⁹ A filozófiai háttérhez ld.: MARTIN HEIDEGGER: *Az alap lényegéről*. In: MARTIN HEIDEGGER: *Útjelzők*. Budapest: Osiris, 2003. 123. pp.

⁵⁰ RAHNER: 48. l. j. hiv. mű, 154. p.

⁵¹ Vö.: KELSEN, 1983, 3. skk. p.

sem mondhat a szóban forgó érték igazságáról vagy hamisságáról. Ezért érjük be azzal, hogy az értéket a norma alapjának, de nem megalapozásának tekintjük. Megalapozásról csak akkor lehetne szó, ha az alapul vett érték igazságát igazolni – hitelesíteni – tudnánk.

A jogi norma, hasonlóképpen orientációs hatással rendelkezik, mint az érték, s lényegét ugyanúgy az érvényesülésben kell keresni. Alapvető különbség azonban, hogy az érték esetében a választás szabad – abban az értelemben is, hogy a választás mellőzhető, és abban is, hogy versengő értékek között is lehet választani –, a jogi normát illetően azonban tulajdonképpen nincs választás, egy jogi normának ugyanis nincs konkurens jogi normája; az adott normát illetően pedig nincs más választás, mint hogy követni kell. Az érték érvénye flexibilis és feltételes, a jogi normáé viszont szilárd és abszolút.

Az érték és a jogi norma különbsége különösen jól megragadható abban a folyamatban, amelyben a rendszeresen követett értékből jogszokás, majd szokásjog jön létre.⁵² E folyamatban az érték fokozatosan ölti magára a feltétlenség jeleit és érvényessége fokozatosan megszilárdul. Ahogy a szokás abszolutizálja az értéket, azaz kiiktatja a választás aktusát, úgy tűnnek elő a jogi normára jellemző tulajdonságok. A szokásjog képződésének menete egyben azt is újból megerősíti, hogy miért tekinthetjük az értéket a jogi norma alapjának. A kialakult szokásjog ugyanis nem tünteti el azt az értéket, amelyből kinőtt, hanem mintegy maga mögött hagyja, elrejtí, s ezen az alapon fogalmazza meg saját – minőségileg más – érvényességi igényét.

A jogalkotás során keletkezett szabályok esetében is helytálló az a kijelentés, hogy a normáknak van hivatkozható értékalapja, amely forrása a megszövegezett jogszabálynak. Eltérően azonban a szokásjogtól, ami az értékválasztás következménye, a jogalkotás már kezeli, szelektálja a maga értékalapjait, ezért inkább az értékválasztás részének tekinthető. A jogalkotás értékhez való viszonya kevésbé tapasztalaton alapuló, mint a szokásjogé. Benne az érték és a norma viszonya jóval bonyolultabb lehet, mint a szokásjogban. Mindenekelőtt azért, mert a jogalkotás függetlenebb az értéktől, mint a szokásjogi jogképződés. Ennek megfelelően, a jogalkotásnak vannak értékmentesebb és értékkötöttebb formái és korszakai. Jogalkotás pozitivista és természetjogi felfogásban egyaránt megvalósulhat. Ha az értéket orientációs mintának tekintjük, amely választható, a jogszabályt pedig követendő magatartásmódnak, akkor az a helyzet tárul elénk, hogy a jogalkotásban nem minden érték lesz jogi norma, és olyan jogi normák is keletkeznek, amelyek arra köteleznek, ami az értékek közül nem lett volna választható. Alkothatók olyan normák is, amelyek általánosan megfogalmazott elvárásokat és elveket tartalmaznak, vagy közvetlenül értékekre

⁵² Vö.: LEOPOLD POSPÍŠIL: *Anthropologie des Rechts*. München: Verlag C. H. Beck, 1982. 114. skk.p.

hivatkoznak. Minél jelentősebb a szabály, annál gyakrabban megtalálhatóak benne ezek az absztrakt elemek. Vannak alkotmányok, amelyek tudatosan formálnak normává elveket és értékeket, de elvek és értékek azokban az alkotmányokban is jelen vannak, amelyek szeretnék mellőzni azokat. A jogalkotásban keletkezett normák egy része mindig, szükségképpen felszippant valamennyit azokból az értékekből, amelyekre a szabályozás alapjaként hivatkozik. A normába felvett érték – akárcsak a szokásjog esetében – már jogi norma, vagyis érvényesülése nem az értékre, hanem a jogszabályra jellemző módon történik, ám eredeti értékalapjától elkülönítve mégsem lehet szemlélni. Ugyanúgy nem, ahogy egyetlen jogi normát sem, amely – ha nem is fogad be közvetlenül értéket, de – valamilyen érték alapjáról származik. Nem valósulhat meg tehát az a tiszta elképzelés – ahogy Kelsen szorgalmazta –, hogy a jog és az érték párhuzamos jelenség maradjon. Az alapul vett érték nem enged meg bármilyen szabályozást és ugyanezen összefüggés alapján állíthatjuk – a gyakori félreértés ellenében –, hogy a *liberális állam sem közömbös az értékek iránt*. Az egyén és a közösség előrehaladó tökéletesedésébe vetett hit a liberalizmus rejtőzködő alapértéke és programja, jóllehet a tökéletesedés esélyei egyenlőtlenül oszlanak meg Normái saját értékalapjáról erednek és gyakorlatában saját értékei a hivatkozási alapok. A liberalizmus eszménye a kölcsönös, de nem a közös célok szolgálata.⁵⁴ Konzervatív irányultság esetén ez az értékkötöttség talán látványosabb, de lényegét tekintve nem más. Ezzel a megállapítással hozható kapcsolatba Konrad Hesse nézete,⁵⁵ hogy alkotmányról csak meghatározott politikai berendezkedést illetően lehet beszélni, és az alkotmány kizárja jogi értelemben az értékrendjének meg nem felelő értékek választhatóságát. Minden alkotmánynak vannak tehát intoleráns és harcias elemei is.

Nem a logikai formalizmus értelmében, de a racionális jogalkotás egyik útjának azt tekinthetjük, ha a megalkotott norma világos értékalappal rendelkezik. Sem a szokásjog létrejötte, sem a jogalkotás nem fogható azonban fel deduktív műveletnek. Jogi normák sokaságának esetében az értékalap léte és mibenléte szerfelett kérdéses. Az alap keresése, az értékre való hivatkozás ezért nem csak a jog keletkezésének, hanem gyakorlati érvényesítésének, alkalmazásának és követésének is velejárója. Az érték és a norma azonban nem kerül úgy együtt a jog alkalmazója vagy keresője elé, mint hús és saláta a vendég tányérjára. A norma és alapul vett értéke nem mindig szemlélhető egységben, márpedig a

⁵³ Vö.: KELSEN 1983, 16. skk.p.

⁵⁴ Vö.: FRIEDRICH A. VON HAYEK: *The Principles of a Liberal Social Order*. In: Friedrich A. von Hayek: *Studies in Philosophy, Politics and Economics*. London: Routledge and Kegan Paul, 1967. 168. p.

⁵⁵ Vö.: KONRAD HESSE: *Die normative Kraft der Verfassung*. In: KONRAD HESSE: *Ausgewählte Schriften*. Heidelberg: C.F. Müller Juristischer Verlag, 1984. 7.skk. p.

norma érvényesülése gyakran csak érték vonzásában lehet teljes. Amikor *Eugen Ehrlich*, *Hermann Kantorowicz* vagy *Francois Gény* a jog szabad megtalálását említik,⁵⁶ valójában az alapul vehető értékek utólagos felmutatására vagy megkonstruálására gondolt. Az értékre – mint a norma alapjára – való hivatkozás a jog-érvényesülés folyamatában meghatározóan a jogértelmezésben jelenik meg. Az újabb jogelméleti irányzatok némelyike hangsúlyozza, hogy a nehéz jogi esetek értékalapú értelmezés nélkül nem oldhatóak meg, és az értelmezést általában is a jogi műveletek lényegének fogják fel.⁵⁷ Az értelmezés ilyen közép-pontba állítása – amely távoli, de azért érzékelhető rokonságban van közép-kori előzményeivel – az intellektualizmus támadása a jog politikai jellegének hangsúlyozása ellen. Bizonyos értelemben újra megnyitja az utat az érték és a norma orientációs hatásának versengése előtt, azon az értelmi alapon, hogy az érték jobb választási lehetőséget kínál, mint a norma által előírt egyetlen lehetséges magatartás. Minél erősebb ez a törekvés, annál jobban figyelmen kívül marad a jog azon lényege, hogy a norma ezt a versengést átmenetileg kizárta. A jogtalálás ilyen módszere és az értelmezés ilyen kiterjesztése szélsőséges esetben, visszaalakítja a normát a természetjog állandóan változó elvárásává, és lehetetlenné tesz bármiféle gondolkodást és gyakorlatot, amely az alkotmányosság körébe tartozhatna.⁵⁸ Az értékalapú értelmezés lehetőségének határát a jogi norma kritikájánál és alapjának rekonstruálásánál kell megvonni, az értelmezésben kibontakozó érték érvényessége nem helyettesítheti, és nem válthatja fel a norma érvényességét. A kereteit így megtartó értelmezés azt fejezi ki, hogy a jogi normának nem csak keletkezésekor, hanem érvényesülése folyamatában is alapja marad az érték.

Az értéket nem lehet úgy meghatározni, hogy valamely meghatározott pillanatban érvényes jelentését vesszük alapul. Érvényét az adja, hogy választják és követik, ez pedig cselekvések *történeti* folyamata. Minél erősebb az érték, annál több és annál hosszabb időt felölelő választás irányult rá. Azt is mondhatjuk, hogy az érték ereje és érvényessége múltjában gyökerezik. A jelen pillanat értékválasztása összefügg azzal, hogy ezt az értéket a múltban hogyan és milyen gyakran választották. Az értékhez való viszony az időben szinte soha nem tekinthető állandónak. Az érték követése nem általában történik, hanem olyan helyzethez kötöten, amelyben elkerülhetetlen az érték választása, elutasítása

⁵⁶ Ld. részletesen: PESCHKA VILMOS: *A polgári jogelméleti gondolkodás a XX. század első felében*. In: PESCHKA VILMOS: *Jog és jogfilozófia*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1980. 91.sk. p.

⁵⁷ Klasszikusként ld.: RONALD DWORKIN: *A Matter of Principle*. Cambridge, Massachusetts, and London: Harvard University Press, 1985. 119.sk. 167.sk.p.

⁵⁸ Vö.: ERNST-WOLFGANG BÖCKENFÖRDE: *Zur Kritik der Wertbegründung des Rechts*. In: ERNST-WOLFGANG BÖCKENFÖRDE: *Recht, Staat, Freiheit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1991. 90.p.

vagy elkerülése. A helyzet függvényében a viszony tudati és érzelmi tartalma is különböző lehet. Az egymáshoz illeszkedő és egymásra következő értékválasztások időbeli folyamatában kialakul az értékek rangjának és erejének képzete, mely arra nézve orientál, hogy mennyire szükséges és mennyire sürgető valamely érték választása.⁵⁹ A viszonyulás tudati és érzelmi tartalmának változásai elkerülhetetlenek, ahogy az értékkel kapcsolatos tapasztalatok változnak. Még a legfontosabbnak tartott univerzális értékek sem maradnak változatlanok követésük időbeli folyamatában. Változik az érték orientáló hatásának terjedelme és intenzitása is. A változásban megjelenik az érték egész addigi története, amely nélkül az érték nem azt jelentené, mint az adott pillanatban és változása sem az lenne, ami éppen bekövetkezett. Az aktuális választás az érték múltjának a választása is, jelentésének és vonzerejének mindazon változásával együtt, amely a jelenig vezetett. Az érték nem a semmiből keletkezik, és nem tűnik el a semmiben. Az a mód azonban, ahogy elismerik és választják tartalmilag és formailag is, alakítja azokat az elemeit, amelyek követésének vágyát vagy kötelességét kiváltják.

Az alkotmányos állam fogalma értékek fejlődésének – Sajó András kifejezését használva – tünetegyüttese.⁶⁰ A jó állam iránti igény a legkülönbözőbb gondolatokban öltött testet, melyek közül az érzékelhető orientációs erővel rendelkezők váltak értékke. A filozófiai eszmét tartalma és formája teszi választásra és követésre alkalmassá. A gyakorlati ész filozófiája az eszmék olyan kibontásának kísérlete, amely képes azokat orientáló hatásúvá tenni és érték-ként felmutatni. Az alkotmányos állam fogalmához vezető értékek története is úgy alakult, ahogy azt már *Szent Ágoston* tanította: nem csak a válaszok, hanem a problémák is változnak az idő múlásával.⁶¹ Az alkotmányos állam eszméjébe foglalt értékeknek eltérő előtörténete van - már csak keletkezésük különböző ideje miatt is - és különböző viszonyulást tételeznek fel. Van köztük olyan, amelynek választása inkább az értelemmel és van, amelyé inkább az érzelem növekvő mértékével van kapcsolatban. A hatalom jogos megszerzésére és gyakorlására vonatkozó eszmék tükrözték és kritizálták a politikai gyakorlatot a már középkor folyamán és vártak érvényesülésre az ancien régime utolsó évtizedeiben. A felvilágosodás filozófiája nagyszabású és átfogó kísérletet tett az elnyomással szemben álló nézetek értékke tételére, és a XVIII. század végére, az új típusú eszmék uralták a politikai gondolkodást és a cselekvést. Új

⁵⁹ Vö.: HELMUT COING: *Grundzüge der Rechtsphilosophie* (Dritte Auflage). Berlin – New York: Walter de Gruyter, 1976. 113.p.

⁶⁰ SAJÓ ANDRÁS 1995, 27.p.

⁶¹ SZENT ÁGOSTON: *De civitate Dei*, VIII.2.

⁶² Ld.: ALEXIS DE TOCQUEVILLE: *A régi rend és a forradalom*. Budapest: Atlantisz, 1994. 206.pp.

típusúak voltak, mert a megtapasztalás nélküli képzelőerő hozta létre őket, és semmiben sem akartak kapcsolódni az eszmetörténet hagyományaihoz.⁶² Általános volt az a felfogás, hogy az ész parancsai szükségképpen értékekben öltönek testet, melyek racionális rendszerbe rendezőnek, és kényszerűen érvényesülnek is. Az érték az értelem diktátuma és megvalósul – ahogy *Carl Schmidt* kifejezte – az értékek zsarnoksága.

A felvilágosodás és a forradalmak tanulságait levonva, a politikai gondolkodás a szelídebb és türelmesebb értékek felé fordult. Ennek menetébe illeszkedik az alkotmányos állam eszméjének megfogalmazása. Az alkotmányos állam eszméje értékekből összerakott érték, amely a hatalom megkötésének általános érvényű céljait és szempontjait tartalmazza. Mindazok az értékek, amelyek beépülnek az alkotmányosságba, együtt és külön-külön az önkorlátozás, a kölcsönösség és a megőrzés elveit teszik orientációs céljaik alapjává. Az alkotmányos állam annak az ízlésnek és stílusnak politikai értéként való összefoglalása, amely a közösség ügyeinek intézésében az értelem, az igazságosság és a tisztesség uralmának megvalósulását és fennmaradását szeretné látni. *Carl J. Friedrich* nagyvonalúan azt mondja, hogy az alkotmányos állam azért érték, mert minden elemében kötve van a *fair play* elvéhez,⁶³ és olyan intézményeket működtet, amelyek lehetővé teszik számára a józanságot és tisztességét nélkülöző események túlélését is. Nyilvánvaló, hogy a legnagyobb érték árnyékában is terem rossz és a politikai értéknek olyannak kell lennie, amely nem csak a jóra ösztönöz, hanem a rosszat is felismerhetővé teszi. Az alkotmányos állam fogalma tartalmaz olyan értékeket, amelyek a boldogság és a boldogulás útját mutatják. Az alkotmányos állam azonban – talán minden más hatalmi berendezkedésnél jobban – számol a politika és az ember természetének rossz vonásaival is. Tisztában van azzal, hogy a nagyszerű és a fenséges talán soha nem következik be, de a rosszat és a bűnt azért fel kell ismerni, és lehetőleg meg kell akadályozni elkövetését ott, ahol hatalom van. Különleges értéke, hogy az értékeitől való eltérés megakadályozása érdekében úgy intézményesíti a hatalmat, hogy annak mindig maradjon olyan része, amely képes az alkotmányosság értékét helyrebillenteni. Az alkotmányos állam a maga értékeit nem abszolutizálja, megsértésüket nem relativizálja. Az alkotmányos állam nem a technokrata gondolat és gyakorlat állama, mert értékeivel kizárja a pillanatnyi haszon és hatékonyság hajszolását. Az alkotmányos állam nem a hatalom mítoszának állama, mert értékeivel kizár minden hagyományozott és kétségbevonhatatlan felsőbbiséget. Értékei nem csak annak alapjai, hogy mi az alkotmányos állam, hanem túlnyomó részben annak is, hogy mi nem az. Nem

⁶³ CARL J. FRIEDRICH: *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*. Berlin – Göttingen – Heidelberg: Springer-Verlag, 1953. 26.p.

törekszik pótolni az erkölcsöt, a szokást, a józan észet, de tisztában van azzal, hogy nélkülük nem létezhet. Az alkotmányosság sajátos rituálé, a fegyelmezett és békés cselekvés kerete; nem pedig az igazság vagy a tökéletesség keresése.

Az alkotmányosság ilyen felfogását szokás a *liberalizmus* gondolatvilágával és értékeivel összefüggésbe hozni. Az alkotmányosság keretét valóban jórészt olyan választások töltik ki, amelyek a liberális értékfelfogásban is központi szerepet játszanak. Mindemellett azoknak, akik szemben állnak a liberális értékrenddel, óvatosan kell eljárniuk, mert a liberalizmus elutasítása nem jelentheti az alkotmányos állam elvetését is. Az alkotmányosság értékeinek ugyanis – anélkül, hogy torzulást szenvednének – konzervatív értelmezése is van. A konzervativizmus dicséretéről szóló híres esszéjében *Michael Oakeshott* az ismérvek egész sorát tárja elénk,⁶⁴ amelyeket a konzervatív habitus sajátjának tekint, amelyeket azonban az alkotmányos állam értékeihez is hozzá kell sorolnunk. Az uralkodás egyedül helyes módja a szabályok kidolgozása és érvényesítése, nem pedig egy jobb világról szóló látomás megfogalmazása, és az igazság nevében parancsok osztogatása. A hatalomnak nem feladata, hogy vágyakat és szenvedélyeket ébresszen, hanem éppen ellenkezőleg, a szenvedélyeket mérsékelnie, fékeznie, összebékítenie kell. Nem azért kell ezt tennie, mert erényt lát az ilyen magatartásokban, hanem azon praktikus okból, hogy a szenvedélyek ütközésekor keletkező kölcsönös csalódás veszélyét minimalizálja. Innen származik ugyanis a lojalitás ereje. Az alkotmányos állam rituáléjának értéke éppen az, hogy nincs ellentmondás a hatalomgyakorlás konzervativizmusa és minden más tevékenység radikalizmusa között.⁶⁵ Az alkotmányos állam elfogulatlansága a hatalomgyakorláson kívüli nézetek és tevékenységek iránt az önkorlátozás értékének tipikus megnyilvánulása.

Az alkotmányosság értékeinek hasonló leírását a legtöbb liberális gondolkodó is elvégezhetné volna saját előfeltevései alapján,⁶⁶ illetve meg is tette.⁶⁷ Ha tudjuk is, hogy a liberalizmusnak és a konzervativizmusnak is különböző irányzatai vannak, és nem mindig ugyanazokat a kérdéseket tartják fontosnak,⁶⁸ ha tapasztaljuk is, hogy a gyakorlati politikai liberalizmus és a gyakorlati politikai konzervativizmus sokszor eltér filozófiai értékeitől, helytelen, ha hagyjuk, hogy az alkotmányos állam értékét bármelyik a maga zsákmányának tekintse. Az alkotmányos állam vonzerejét az adja, hogy a liberális és a konzervatív szemlélet

⁶⁴ Ld. *MICHAEL OAKESHOTT: Politikai racionalizmus. Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó, 2001. 431.skk. p.*

⁶⁵ Vö.: *OAKESHOTT: 64.lj.hiv.mű, 452.p.*

⁶⁶ Vö.: *JOHN RAWLS: Political Liberalism (Expanded edition). New York: Columbia University Press, 2005. 35.skk. p.*

⁶⁷ Ld.: *KIS JÁNOS: Alkotmányos demokrácia. Három tanulmány. Budapest: INDOK, 2000. 35. sk. P.*

⁶⁸ Vö.: *RAWLS 2005, 133.skk., 173.skk., 212.skk.p.*

egyaránt magáénak érezheti. Ez nem azt jelenti, hogy eltűnne a liberális és a konzervatív értékek különbsége, a liberális és a konzervatív gyakorlat ellentéte, vagy, hogy a liberalizmus és a konzervativizmus az alkotmányos államban kiegyezésre jutna egymással.⁶⁹ Olyan fontos kérdésben, mint például a társadalmi igazságosság értelmezése, a liberális és a konzervatív gondolkodás szemben áll egymással. E kérdés megvitatása azonban nem az alkotmányossághoz való viszony függvénye. Nem érinti, hanem feltételezi az alkotmányosságot. Mindez azt jelenti – miként ez a komoly liberális és konzervatív gondolkodók számára evidencia –, hogy a liberalizmus és a konzervativizmus vetélkedése nem lehet az alkotmányos államért vívott küzdelem. Az alkotmányosság és az alkotmányos állam értékeiben a liberalizmus és a konzervativizmus is magára kell, hogy ismerjen. Ettől egyik sem foszthatja meg a másikat. Az alkotmányos állam azokat a lehetőségeket osztja szét, amelyek alapján a különböző értékek – anyagi és szellemi megjelenésükben – befolyásoló hatásukat kifejthetik. A versengő és szemben álló felek egymás kizárására csak ott törekedhetnek, ahol ezt az alkotmányosság értékei nem tiltják. Ahol hatalom van – mint az alkotmányos államban is – az értékekre is vonatkozik az önkorlátozás és az önmérséklet maximája. Ha a hatalom megkötését akarjuk, az értékek zsarnokságát sem fogadhatjuk el. A bizalmatlanság nem csak a hatalomra, hanem a felkínált értékekre is vonatkozik. Nem könnyű eldönteni, hogy liberálisnak vagy konzervatívnak kell lenni ahhoz, hogy elfogadjunk egy olyan államot, amely gondoskodik számunkra az ehhez szükséges szkepticizmusról.⁷⁰

⁶⁹ Ld.: JOHN RAWLS: *Die Idee des politischen Liberalismus. Aufsätze 1978-1989*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1994. 255.skk.p.

⁷⁰ Vö.: OAKESHOTT 2001, 451.p.

ALKOTMÁNYOS (M)ÉRTÉKEK EGYKOR ÉS MOST

TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Nemzeti alkotmányok, európai integráció és alkotmányos identitás

Tóth Károly barátom Kovács István tanítványaként mindankor nagy figyelmet fordított az összehasonlító alkotmányjogra, azon belül is a nemzeti alkotmányfejlődési irányok bemutatására. Tóth Károly tanár társam szereti az alkotmányokat, szívesen idéz belőlük, az alkotmány rendelkezéseiből az adott nemzetre, országra nézve érdekes következtetéseket tud levonni. Keresi, sokszor ösztönösen is az alkotmányokból kiolvasható önazonosságokat, azaz az alkotmányos identitást. Jelen dialógusra serkentő gondolataimat - amelyek korábbi kutatásaimon és tapasztalataimon alapulnak – tisztelgésnek szánom a legendás előadó, Karcsi, azaz Charlie előtt. Isten éltesen sokáig, barátom!

1. Nemzeti alkotmányok és európai szerződések

Amikor az alkotmányos identitásról esik szó, akkor kézenfekvő az Indiai Legfelsőbb Bíróság egyik alaphatározatában foglalt kijelentésre hivatkoznunk, mely szerint „Az alkotmány drága, megbecsült örökség, ezért nem lehet annak identitását szétrombolni.” Ezt a mondatot Európában is példaértékűnek kell tekinteni. Egyrészt a nemzeti alkotmányok belső stabilitása szempontjából azt a kíváncsiságot fogalmazza meg, hogy az alkotmányt védeni kell a belpolitika hullámveréseitől. Másrészt ennek a tilalomnak a fényében tehető fel az a kérdés, hogy hol húzódnak azok a határok, amelyek a szupranacionális integráció számára is határt jelentenek.

A tagállamok és az Európai Unió viszonyát vizsgálva megállapítható, hogy e viszonyra évtizedeken keresztül a konfliktuskerülés, a közös értékrend tiszteletben tartásának elve alapján a *modus vivendi* keresése volt a jellemző. A nemzeti jog és a közösségi jog összeütközésének kérdése nem a szerződések és a nemzeti alkotmányok viszonylatában vetődött fel, sokkal inkább egy irányelv nem megfelelő átültetése, vagy egy nemzeti jogszabálynak a közösségi jogba történő ütközése volt a jellemző. A luxemburgi bíróság joggyakorlatában igyekezett nagyon fontos sarokpontokat meghatározni az Unió és a tagállamok kapcsolatát illetően. Így például a *Costa v. ENEL* vagy az *International*

Handelsgesellschaft ügyekben hozott döntéseiben leszögezi egyrészt az uniós jog primátusát, másrészt azt, hogy a tagállamok nem hivatkozhatnak alkotmányos berendezkedésükre annak érdekében, hogy az uniós jogot szelektíven vagy diszkriminatívan alkalmazzassák. Az is elmondható, hogy elviekben, uniós szempontból egy nemzeti alkotmány nem több mint egy a sok belső jogi norma közül. Ennek ellenére, az Európai Bíróság tartózkodott, és tartózkodik attól, hogy értékítéletet mondjon egy nemzeti alkotmány rendelkezéseiről. Politikailag veszélyes is lenne, amennyiben az Európai Unió intézményei vitába szállnának az egyes országok nemzeti alkotmányi rendelkezéseivel, miután az alkotmányok a nemzeti szuverenitás erős szimbólumai is. Talán ennek elkerülését hivatott szolgálni az az Unió szerződési rendelkezés, miszerint az Európai Unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását. Ugyanakkor az alapító szerződések nem adnak valódi fogódzót, hogy mit kell értenünk a tagállamok nemzeti identitásának kifejezése alatt.

A nemzeti identitás fogalma, hasonlóan az alkotmányos identitás fogalmához, bizonytalan, sőt inkább politikai tartalma van. Ezt mi sem mutatja jobban, mint hogy az egyes országokban a nemzeti identitásról szóló vitáknak miféle politikai felhangjai vannak (pl. Franciaországban Sarkozy elnöksége alatt a nemzeti identitásról szóló franciaországi vita). Az Európai Bíróság részéről a tagállamok nemzeti identitására való hivatkozás kivételes. Az Európai Bíróság az Ilonka Sayn-Wittgenstein ügyben, a németországi örökbefogadással szerzett nemesi előnévnek Ausztriában történő alkalmazhatósági tilalmát nem tartotta a közösségi joggal ellentétesnek. Az ítélet indokolásában hivatkozott az EuSz. 4.cikk (2) bekezdésére, miszerint az Unió tiszteletben tartja a tagállami nemzeti identitását, amelynek az állam köztársasági államformája is részét alkotja (C-208/09 ügy). A Runevic-Vardyn (Litvánia) ügyben az Európai Bíróság az állam hivatalos nyelvének védelmével kapcsolatosan hivatkozott a tagállami nemzeti identitásra. E szerint „Az EuSz. 4.cikk (2) bekezdésének megfelelően, az Unió tiszteletben tartja a tagállamai nemzeti identitását, amelynek részét képezi az állam hivatalos, nemzeti nyelvének védelme is. Ebből következően, az olyan nemzeti szabályozás, mint amelyről az alapeljárásban szó van, azon célja, hogy az e nyelv írásmódjára vonatkozó szabályok kötelezővé tételével védje a hivatalos nemzeti nyelvet, főszabály szerint jogszerű célnak minősül, amely igazolhatja az EUMSz. 21. cikkben szereplő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog korlátozását, és amelyet figyelembe lehet venni a jogszerű érdekek és az uniós jog által elismert említett jog közötti mérlegeléskor” (C-391/09, 86-87. pontok).

Ha a tagállamok oldaláról vizsgáljuk a kérdést, akkor tapasztalható, hogy az országok - elismerve ugyan az európai építkezésben való részvétel jelentőségét - nem kívánják a nemzet kohéziója szempontjából is jelentős nemzeti alkotmá-

nyaikat sutba dobni. Nem kívánják elfogadni a trónfosztást, a nemzeti alkotmány elértéktelenedését. A közösségi jog elsőbbségének abszolút értelmezése ugyanis a tagállami alkotmányok marginalizálódásához vezetne. Ezért is adódik, hogy az egyes országokban megindult a vita az alkotmányos identitásról és annak szerepéről. Egyre több nemzeti alkotmánybíróság igyekszik megjeleníteni az alkotmányban foglalt alkotmányos identitást. Érdemes itt hivatkozni a német Alkotmánybíróság néhány fontosabb határozatára, amely az Unió és a nemzeti alkotmány kapcsolatával foglalkozott, de a francia Alkotmánytanács, a cseh, lengyel, a spanyol alkotmánybíróságok is hivatkoztak már az alkotmányos identitásra.

Az alkotmányos identitás kifejezés a tagállamoktól származik, egyfajta háttérjelölésre szolgál, amely korlátot jelent az Európai Unió számára, amit úgy is meg lehet fogalmazni, hogy „eddig és ne tovább”. Az Európai Bíróság főtanácsnoka, Poiares Modiru – észlelve a tagállamok „védősánc építő törekvéseit” – szintén fontosnak tartotta, hogy főtanácsnoki véleményében rögzítse álláspontját az alkotmányos identitást illetően: „Igaz, hogy a tagállamok alkotmányos identitásának tiszteletben tartása az Európai Unió egyik kötelezettsége. Ez a kötelezettség már a kezdetektől fennáll. Ugyanis már az 1950-es évek elején elkezdődött európai projekt lényegét képezi, amely az államok politikai fennállásának megőrzése mellett, az integrációs folyamat előmozdítását jelenti. Mindazonáltal pontosítani kell, hogy a tagállamok alkotmányos identitásának a tiszteletben tartása nem tekinthető minden nemzeti szabály abszolút elismerésének. Amennyiben így lenne, a nemzeti alkotmányok olyan eszközökké válhatnának, amelyek lehetővé tennék a tagállamok számára, hogy meghatározott területeken függetlenítsék magukat a közösségi jogtól”.¹ A tagállamok alkotmányos identitásának bővebb elemzésére – szemben a tagállamok alkotmánybíróságaival – az Európai Bíróság nem vállalkozott.

Mi is a nemzeti alkotmány – adódik a kérdés? Jean-Marc Sauvé, a francia Államtanács alelnöke szerint, a nemzeti alkotmány memoár és projekt is egyben. Ez pedig azt is jelenti, hogy a nemzeti alkotmánynak olyannak kell lennie, hogy hozzájáruljon a nemzeti identitás kifejezésre juttatásához. Ugyanakkor, a nemzeti alkotmány egyben politikai és jogi dokumentum, amely ünnepélyességében hasonlíthat legalábbis a preambulumban akár egy irodalmi alkotásra. A nemzeti alkotmányban kifejezésre juthatnak olyan megfogalmazások, amelyek csak arra az adott országra érvényesek, azaz összefüggésben állhatnak az ország történelmével, szimbólumaival, sajátos jogintézményeivel vagy bizonyos értékeivel.

Fontos az alkotmányos örökség megjelenítése a nemzeti alkotmányokban. A közös hagyományokból és a múlt elfogadásából táplálkozik a közösség identi-

¹ *Michaniki case, C-213/07.*

tása, és ez az identitás az egyén és a közösség közötti politikai és kommunikációs folyamatokon keresztül formálódik. Az identitást nem lehet megválasztani, egy ember saját felfogását megváltoztathatja, sőt ma már nemet is válthat, de nem tudja megválasztani azt az alkotmányos szellemi és történelmi örökséget, amely az országhoz kötődik. Így van ez minden országban. Ugyanakkor az alkotmányos identitás nyilván nem jelentheti azt, hogy az alkotmány minden rendelkezése abszolút védelmet élvezne. Ha ugyanis ez így lenne, akkor a nemzeti alkotmányok olyan eszközökké válhatnának, amelyek lehetővé tennék az Unió tagállamai számára, hogy függetlenítsék magukat az uniós jogtól.

Amikor az alkotmányos identitásról esik szó, elsősorban az alkotmány preambulumban és bevezető rendelkezéseiben foglaltakat kell alapul venni. Ezekben a rendelkezésekben a nyelvezet is lényeges, hiszen ezeken a helyeken nem szükséges a tételes normaszövegtől elvárt pontossággal fogalmazni, és helye lehet annak, hogy az alkotmányozó egy sajátos – általában ünnepélyes – nyelvezeten keresztül kifejezze egy alkotmányos identitás melletti elkötelezettségét.

Az európai alkotmányokat vizsgálva azonnal szembetűnik, hogy az egyes országok alkotmányai eltérő jelentőséget tulajdonítanak a nemzetpolitikának, a nemzeti kultúra és nyelv védelmének, a kereszténységnek, a vallásnak, a családnak, a házasságnak, a szociálpolitika vagy akár a fiskális politika alapelemeinek. Sőt még egyazon országon belül is lehetőség van arra, hogy ugyanarról a kérdésről különböző módon gondolkodjanak. Franciaország a laicitás elvére épül; az állami iskolákban tilos a vallási szimbólum viselése, a főbb vallások tanait nem tanítják, a közterületeken a burka viselése tilos.² Ugyanakkor Elzász-Lotharingiában, a történelmi események folytán, ma is konkordátum van hatályban és a bevett egyházak tanait kötelezően oktatják az iskolákban. A kereszténység megjelenik többek között a görög, az ír, a lengyel alkotmányban, és a magyar Alaptörvény is hivatkozik a kereszténység nemzetmegtartó szerepére. Sőt az Istenre vagy Jézus Krisztusra való hivatkozás is megjelenik némely alkotmányokban. Az állam és az egyház szétválasztatott az egyik országban, míg számos más országban államegyház működik. Svájcban az alkotmány tiltja minaret építését. Az államnyelv védelmét fontosnak tartják egyes országok, ezzel szembenálló megoldások is ismeretesek. A határokon kívül élő honfitársakkal való közösség vállalás is különös jelentőséget kaphat egyes országokban. A házasság és a család intézményének alkotmányi szintű megjelenítése értéként jelennek meg az alkotmányokban, hasonlóan a jövő generációért való felelősség rögzítésével.

² KRUSZLICZ, PETER: Valeurs constitutionnelles européennes: Les fondements juridiques de la construction d'une communauté politique. In *Europe Renaissance. Essaying civil society* (Werner Müller-Pelzer – Hrsg.), Cuvillier Verlag Göttingen, 2013

Az alkotmányvédelem kérdése is egészen másként jelenik meg a skandináv államokban, vagy Hollandiában, Nagy-Britanniában, mint a kontinentális Európában. De már a francia és a német alkotmánybíróság hatásköre és attitűdje között is óriásiak a különbségek. Egyes országok alkotmányos identitásuknak tekintik a köztársasági államformát, mások a királyságot vagy államszerkezeti berendezkedésük föderációs vagy oszthatatlan jellegét. Ezek azt igazolják, hogy értékekről és az intézmények szerepéről, megoldásokról lehet teljesen eltérő módon is gondolkodni, azaz párhuzamos igazságok, felfogások létezhetnek.

A fenti példák azt is bizonyítják, hogy a nemzeti alkotmányoknak lehetnek olyan rendelkezései, amelyeket az adott államok alkotmányos identitásuk részeként is definiálhatnak.

2. A magyar Alaptörvény és az alkotmányos identitás

Magyarország új Alaptörvénye viharban született. Az Európa Tanács, az Európai Unió és más nemzetközi fórumok élénk érdeklődéssel figyelték a magyar alkotmányozást, majd az elfogadott dokumentumot vették górcső alá. Kévszám alkotmányozást kísért olyan nagy nemzetközi érdeklődés, mint a magyar Alaptörvény elfogadását. Az Alaptörvény megjárta a nemzetközi szervezetek laboratóriumait. A vizsgálatok eredményei egymással ellentmondóak, sokan erős kritikával fogadták az Alaptörvényt és magát az alkotmányozás folyamatát. Politikusok, nemzetközi szervezetek NGO-k, a tudomány képviselői fejezték ki aggodalmukat a magyar alkotmányozás miatt. Ezzel szemben mások a kritikákat túlzónak találták, a nemzetközi szervezetek fellépését pedig indokolatlannak ítélték meg. Ez utóbbi körben különösen azok az egyébként komoly, nemzetközi szakmai hírnévnek örvendő közjogászok tartoznak, akik a különböző tanácsadó szervezetek (pl. Velencei Bizottság) munkásságában túlzott aktivizmust vélnek felfedezni. Ezen szervezetek szerintük nem rendelkeznek kellő legitimitációval ahhoz, hogy egy nemzeti alkotmányról értékítéletet fogalmazzanak meg, és felszólítsanak egy tagállamot arra, hogy a nemzeti alkotmányát módosítsa. Az alkotmányozó döntését a nemzetközi szervezetnek tiszteletben kell tartaniuk, hasonlóképpen egy referendum végeredményéért sem lehet egy országot elítélni.

E rövid tisztelegő írás nem kíván állást foglalni arról, hogy a nemzetközi szervezetek fellépése helyes volt-e, vagy pótcselekvés jellegű volt-e inkább. Arra kell választ keresni, hogy melyek voltak azok a kérdések, amelyek vitát indukáltak a magyar Alaptörvényt illetően.

Az indokok között talán a legfontosabb az, hogy az új Alaptörvény szellemiségében eltér más országok nemzeti alkotmányaitól. A második világhá-

borút követő európai alkotmányok szerkezetük és tartalmuk szerint is – az öndefiníciók eltérései mellett – sok hasonlóságot mutatnak. Az általában rövid preambulumokat követően, néhány bevezető rendelkezés tartalmazza az önmeghatározó rendelkezéseket, majd az alapjogok és államszervezet, vagy államszervezet és alapjogok struktúra alapján kerülnek rögzítésre az alkotmányi rendelkezések. A magyar Alaptörvény ezzel szemben egy rendkívül hangsúlyos „Nemzeti Hitvallással” kezdődik, amely egyszerre tekinthető preambulumnak, ünnepélyes deklarációnak és politikai dokumentumnak. A „Büszkék vagyunk”, a „Hisszük”, a „Valljuk” az Egyetértünk”, a „Nem ismerjük el” kifejezésekkel kezdődő mondatok ünnepélyes deklarációkat fogalmaznak. Hiányérzet annyiban lehet, hogy hiányzik a „Bocsánatot kérünk” kifejezés, hiszen Magyarország rendszerváltozás előtti történetében voltak olyan állami aktusok, amelyek a magyar nemzet tagjai számára megaláztatást, szenvedést jelentettek. A Nemzeti Hitvallás az a része az Alaptörvénynek, amely eltér a korábbi évtizedek szellemiségétől, egyfajta politikai üzenet mindazoknak – talán az 1968-as párizsi diák megmozdulás szellemi követőinek – akik egy globalizálódó és integrálódó, multikulturalizmust hirdető világban, a nemzeti alkotmányos örökségnek már nem kívánnak jelentőséget tulajdonítani. Sokak számára az alkotmányos örökség megjelenítése csak merengés a múltba, legfeljebb a jog és történettudomány művelői számára jelenthetnek érdekes kutatási területet. Szent Istvánra, a Szent Koronára, a történeti alkotmány vívmányaira való hivatkozás egyesek szerint szemben áll a modern alkotmány szellemiségével. Ezzel szemben áll Kovács István akadémikus, a szegedi jogi kar alkotmányjogi tanszékének korábbi vezetőjének a véleménye. Szerinte a magyar államiság folyamatos léte századokon át napjainkig egészen kivételes, sőt egyedüli képlet Európának ezen a tájékán, ezért a magyar államiságból származó örökség nemzeti létünk szükségszerű velejárója, amelyet az alkotmányban is kifejezésre kell juttatni.³ Az összehasonlító jog példája pedig azt bizonyítja, hogy más országok sem tagadják meg alkotmányos örökségüket. Legjellemzőbb példa erre az Egyesült Királyság alkotmánya, vagy a francia alkotmányjogban jól ismert „Bloc de constitutionnalité” elve, amely lehetővé teszi, hogy a korábbi századok alkotmányi értékeire napjainkban is lehessen hivatkozni. Sőt, a francia V. Köztársaság alkotmányának részét képezi az 1789. évi Ember és Polgár Jogairól szóló Deklaráció is, amely lehetővé teszi azt, hogy a francia Alkotmánytanács e deklarációra építsen határozatokat.⁴ Magyarországon az

³ KOVÁCS ISTVÁN: *Az alkotmányfejlődés elvi kérdései. In Alkotmány és alkotmányosság. Akadémiai Kiadó. 1989.*

⁴ MATHIEU, BERTRAND: *Constitution: rien ne bouge et tout change. Lextenso. Éditions. Paris, 2013*

Alkotmánybíróság a Nemzeti Hitvallás rendelkezéseit, illetve a történeti alkotmány vívmányait kizárólag értelmezési segédletként használja, és nem engedi meg, hogy határozatai kizárólag e pontokra épüljenek.

Három határozott identitásképző és nemzeti kohéziót erősítő irány jelenik meg az Alaptörvényben.⁵ A keresztény értékek, a nemzet mint közjogi fogalom, és a már említett történelmi tradíciók. Nem vitatható, hogy az alkotmány szövegében fellelhető identitásképző elemek azok, amelyek a legtöbb kritikákat kaptak elsősorban külföldön. E tisztelgő írás csak néhány sommás megállapítást tesz lehetővé.

A keresztény értékekre való utalás különös jelentőséget kaphat a szekularizáció jegyeit mutató Európában. Néhai Antall Józseftől származik az a mondat, hogy „Európában még az ateista is keresztény”. Ezzel szemben úgy tűnik, hogy Nyugat-Európa azon országaiban is, amelyekben államegyház működik, az uralkodó szellemi felfogás nem kíván jelentőséget tulajdonítani a zsidó-keresztény örökség megjelenítésének. Ez a vita jól nyomon követhető volt az Európai Alkotmányos Szerződés elfogadását megelőző Konventen. Az a tény, hogy a magyar Alaptörvény hangsúlyosan hivatkozik a kereszténység nemzetmegtartó erejére, feltűnést váltott ki a szekularizált Európában. Az Európai Unió ezt a kérdést lezártnak tekintette, ezért egyfajta fenntartással kezelte a kereszténységre történő utaló mondatokat. Sokak számára már a Himnusz első mondatának megjelenítése is aggodalmat jelentetett.

Ezzel szemben sokak számára az, hogy az Alaptörvényben a kereszténység nemzetmegtartó szerepe megjelenik nem több, mint egy vitathatatlan ténymegállapítás. Az állam és egyházak egymástól elválasztva működnek Magyarországon is. Nem vitatható ugyanakkor, hogy a magyar szabályozás annyiban szemben áll a francia vagy az amerikai modellel, hogy az Alaptörvényben megjelenik az állam és az egyház együttműködésének elve, és ez a német állam-egyház modell elvét követi.⁶ Magyarországon a rendszerváltozást megelőzően az egyházak „másodrendű” szervezetként, politikai kontroll alatt működhettek, közfeladatot csak kivételesen láthattak el. Ezzel szemben az együttműködő modell lehetővé teszi, hogy az állam és egyház kapcsolatában párbeszéd jöjjön létre, az egyházak megállapodások alapján részt vállalhassanak közfeladat ellátásában. A készülő új egyházügyi szabályozás feladata viszont, hogy szűnjenek meg azok az anomáliák, amelyekre az Emberi Jogi Európai Bíróság illetve az Alkotmánybíróság hívták fel a figyelmet.

⁵ TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: *Az alkotmányozás dilemmái*. HVG Orac Kiadó. Budapest 2014.

⁶ KRUSZLICZ, PETER – TULYOK, MARTON: *Constitutional cacophony, polyphony or symphony: Fine-tuning the constitutional framework for a European concert in a stronger harmony*. In *Europe Renaissance. Essaying civil society* (Werner MullerPelzer – Hrsg.), CuvillierVerlag Göttingen, 2013

„Mi a magyar nemzet tagjai....” használata az Alaptörvényben hangsúlyosan fel kívánja hívni a figyelmet arra, hogy a magyar nemzetnek tagjai azok is, akik nem Magyarország területén élnek. Az Alaptörvény valamennyi magyar alapidokumentuma kíván lenni, ezt testesíti meg a magyar nemzetpolitika. A történelemi és egyéb körülmények folytán több millió magyar él a határainkon kívül. Kevés olyan nemzet van, amelynek történelmében a nemzet egységét érintő annyi megrázkódtatás lett volna, mint Magyarország esetében. Egy olyan nemzetnél, amelynek a nyelve is egyedi, az összetartozásnak különös jelentősége van. A két világháború között a magyar politika a revíziót, kizárólag az elveszett területek visszaszerzését tartotta fontosnak. Nem azt nézte, hogy az egyébként a Népszövetség által is fontosnak tartott kisebbségi jogok miként érvényesülnek, hanem azt, hogyan lehet a területeket visszaszerezni. Ennek a politikának az eredményei ismertek. Magyarország belesodródott a második világháborúba. A világháborút követően az akkori vezetés megtagadta a határon kívül élő magyarokat: a hivatalos politika azt mondta, hogy a proletár internacionalizmus mindent megold, nem kell foglalkozni ilyen jellegű ügyekkel. A 2011-es Alaptörvény helyes utat választott: egyrésztől elismeri az európai egység fontosságát, Magyarország közreműködését a sokszínű Európa egységeseződésében, másrészt kifejezésre juttatja, hogy a magyar kormány felelősséget visel a határain kívül élő magyarokért (olykor azon országokkal folytatott párbeszédén keresztül, ahol a magyar kisebbségek élnek). Magyarország nemzetpolitikájában gondoskodó anyaországi modellt követ, szemben a laissez-faire szemléletű országokkal. A gondoskodó anyaország fontosnak tartja, hogy az Alaptörvényben rögzítésre kerüljön az anyaország és az anyaországon kívül élő nemzettek közötti viszony, sőt egyfajta diaszpóra jog kialakítását is célul tűzi ki. Nem csak Magyarország tartozik e csoportba, de ide sorolhatnánk többek között Spanyolországot, Portugáliát vagy akár Franciaországot is.

A kereszténységre való utalás, a határon túl élő magyarokkal való közösségvállalás, a történeti alkotmány vívmányainak hangsúlyos elismerése értetlenséget váltott ki egy olyan Európában, amely nem kellően ismeri a magyar alkotmányosság történetét. A magyar Alaptörvény ugyanakkor nem euroszeptikus, sőt éppen ellenkezőleg, miközben erősödött nemzeti és történelmi jellege, az uniós országok alkotmányi közül a legtöbbször hivatkozik Európára és annak közös értékeire. Két mondat, amely ezt bizonyítja az Alaptörvényben: „Hisszük, hogy nemzeti kultúránk gazdag hozzájárulás az európai egység sokszínűségéhez”; „Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében”.

A magyar Alaptörvény körüli vita azonban nem csak a fenti értékekről szólt. Az alkotmány az egyéni szabadságjogok rögzítése mellett, fontos szerepet ad

a közösségeknek, jelezvén, hogy az egyén nem csak egy individuum, de egyben a közösség tagja is. Az Alaptörvény szerint az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki. De említhető az a rendelkezés is, miszerint a tulajdon gyakorlása társadalmi felelősséggel jár. Hivatkozni lehet párhuzamként a német Alaptörvényre is, mely szerint a tulajdon a közjót is szolgálja. Említhető az olasz alkotmány első pontja is, mely szerint az olasz társadalom a munkára épül. A közösségi szemlélet erőteljesebb megjelenítése a magyar Alaptörvényben talán szemben áll az európai fősodorhoz képest, noha az egyén és a közösség viszonya nem csak Magyarországon vita tárgya, sőt egyre inkább ez a vita megjelenik más országokban is.

Ami a magyar Alaptörvény hatalommegosztási filozófiáját, demokrácia képét illeti, elmondható, hogy az elsősorban a népszuverenitáson alapszik, a hatalom a néptől származik, amely a többségi demokrácia elve alapján gyakorolja a hatalmat.⁷ E téren a legjelentősebb ideológiai kérdés a többségi és a részvételi demokrácia közötti viszony. A részvételi demokrácia számos nemzetközi és nemzeti formája alakult ki, amelyek azt várják el, hogy a többségi demokrácia vegye figyelembe, sőt fogadja el az általa megfogalmazottakat. Nemzetközi szinten hivatkozhatunk a Velencei Bizottságra, vagy a Human Rights Watch szervezetre, de hazai szinten is számos, nem kormányzati szervezet tevékenykedik, fogalmaz meg elvárásokat a kormányzati többséggel szemben. Sőt, noha nem tekinthető a részvételi demokrácia szervének, de meg kell jegyezni, hogy az európai szemeszter keretében, néhány éve az Európai Bizottság igazságügyi eredménytáblát tesz közzé, amelynek értéke erősen kérdéses, hiszen bizonytalan értékmerők alapján készítik 28 országról. Sokak szerint a mérések mestersegesek, nem adnak kellő alapot sem az elégedettségre, sem elégedetlenségre. Ha a többségi demokrácia és az egyéb szervek, illetve a részvételi demokrácia frontálisan összeütközik, akkor nem kívánatos feszültség jön létre. A többségi demokrácia akkor működik jól, ha meghallgatja a részvételi demokrácia szerveit, de az sem kívánatos, amikor a részvételi demokrácia, politikai okokból egyfajta blokkoló kisebbségként kívánja akadályozni a többségi akarat megvalósítását. A részvételi demokrácia fontos ellenőrző szereppel rendelkezik, ugyanakkor legitimációja nem mérhető a nép által megválasztottak legitimációjával. A parlamentáris rendszerben, a többségi demokráciának elsősorban alkotmányos korlátai, ellenőrei és nem ellensúlyai vannak. A korlát és az ellensúly között tartalmi differencia van: az ellensúly legalább olyan erős akar lenni, mint az az entitás, amelynek ellensúlyaként működik, a korlát azonban határokat jelölhet meg, amelyet a többség nem léphet át. Ilyen fontos korlát

⁷ MOLNÁR BENEDEK- NÉMETH MÁRTON-TÓTH PÉTER (szerk): *Mérlegen az Alaptörvény*. HVG Orac Kiadó. Budapest. 2013.

Magyarországon pl. a köztársasági elnök jogköre vagy az Alkotmánybíróság alkotmányvédő szerepe. Mindazonáltal, sem a köztársasági elnök, sem az Alkotmánybíróságot nem tekinthető ellensúlynak, hanem csak korlátnak. Fékézik, ellenőrzik a törvényhozó hatalmat.

4. Konklúzió

Az alkotmányos identitás érvényre juttatásához az is szükséges, hogy az adott ország polgárai maguk is azt az értéket tulajdonítsák a fogalomnak, mint amelyet az alkotmányozó szánt neki. Az ezzel kapcsolatos vitát Európában – Habermas óta – alkotmányos patriotizmusnak hívják, amelyhez pedig közmegegyezésre van szükség, állandó dialógusra. A pártok közötti politikai küzdelem a közmegegyezés létrejöttét nyilván nem könnyíti meg. Szentpéteri István a szegedi jogi kar Alkotmányjogi Tanszékének egykori vezetője szerint az alkotmány társadalmi elfogadottsága végeredményben azon nyugszik, hogy a jog mennyire és milyen minőségben „elfogadott”. Szentpéteri szerint az alkotmányban ki nyilatkoztatott elvek, intézmények és eljárások sokszor messze voltak és vannak a tényleges hatalomgyakorlás valóságától,⁸ mint Makó és Jeruzsálem. Az alkotmányos identitáshoz tartozó értékek rögzüléséhez is időre van szükség, és csak hosszabb távon lehet megmondani, hogy végül is egy nemzeti alkotmány mely rendelkezése tartozik az alkotmányos identitás körébe.

⁸ SZENTPÉTERI ISTVÁN: Az alkotmányok társadalmi legitimitása. In *Alkotmány és alkotmányosság*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1989.

KISS BARNABÁS

*Az alaphkötelezettségek alkotmányi szabályozásának alakulása
az Európai Unió közép-kelet-európai államaiban***1. Bevezető**

A témaválasztást döntően két szempont határozta meg. Először is ezzel a tanulmánnyal kíván tisztelni a szerző azelőtt a kiváló munkásság előtt, amelyet Tóth Károly fejtett ki a volt *szocialista országok alkotmányainak feldolgozása és publikálása* területén az 1980-as évek elejétől kezdődően. E tárgykörben legutóbb 1997-ben jelent meg 12 rendszerváltó kelet-európai ország alkotmányát bemutató kötete.

A jogok és kötelességek vizsgálatára a régió uniós tagállamainak alkotmányaiban pedig az irányította a figyelmet, hogy az új magyar Alaptörvény ezen a területen is jelentős változást hozott a korábbi alkotmányhoz képest. E munka arra tesz kísérletet hogy röviden felvázolja azt a modellváltást, amit Közép-Kelet Európa hajtott végre az alkotmányos kötelezettségek újrafogalmazása területén a 90'-es évek elején, és bemutassa az azóta bekövetkezett esetleges változásokat napjainkig. Mindezeket megelőzően azonban indokoltnak látszik az egyén – állam – társadalom (közösség) viszonyának alakulását rendszerbe állítani az alkotmányozás és alkotmányjog szabályozási tárgyainak fejlődése tükrében.

2. A jogok és kötelezettségek viszonyának módozatai az alkotmányok és az alkotmányjog szabályozási tárgyainak alakulása menetében

Az alkotmányjog és ezzel együtt az alkotmányjog szabályozási tárgyainak többféle meghatározása vált ismertté az elmúlt bő két évszázad során. Az eltérések gyakran csak abból erednek, hogy a szerzők más-más terminológiát használnak, de az eltérő terminológiák azonban sok esetben azonos vagy egymást legalábbis részben átfedő tartalmat fejeznek ki. Kovács István erre három példát említett.¹

Az egyik – időben a legkorábbi –, definíció az alkotmányjogot, mint az államhatalom (közhatalom) gyakorlásának jogi alaptrendjét meghatározó jogszabályok összességéként fogja fel. Ez az ún. jogdogmatikai megközelítés.

A másik ún. politikatudományi fogalom abból indul ki, hogy az alkotmányjog szabályai a politikai hatalom gyakorlásának jogi alaprendjét rögzítik. Ennek központi eleme az államszervezetre épülő államhatalom vagy közhatalom,

¹ KOVÁCS ISTVÁN: *Magyar alkotmányjog I.* JATE Kiadó, Szeged, 1990. 45. p.

de ezen túlmenően magában foglalja az államhatalom gyakorlását befolyásoló nem állami, társadalmi szervezeteket is.

A harmadik, legkomplexebb meghatározás értelmében, az alkotmányjog ma már magában foglalja az egész közösség, társadalom életének jogi alaprendjét meghatározó legfontosabb szabályokat.

E definíciók jogosságát az alkotmányfejlődés adott szakaszának jellemzői, az alkotmányok szabályozási tárgyainak alakulása támasztják alá. Témánk – a jogok és kötelességek viszonyának alakulása – szempontjából az alkotmányok és az alkotmányjog fejlődésének két időszakát célszerű elhatárolni egymástól.

A XVIII. század végétől kezdődően, az alkotmányfejlődés első, polgári liberális korszakában az alaptörvények lényegében egyetlen nagy szabályozási tárgykört állítottak szabályaik központjába, nevezetesen a szuverenitást, a legfelsőbb hatalom gyakorlásában résztvevő központi állami szervek felépítését és a hatalomban való részesedésüket. Ezek az ún. államszervezeti alkotmányok döntően az egyén és az állam (államhatalom, közhatalom) viszonyára koncentráltak. Az emberi és polgári jogok csak a XIX. század első évtizedeit követően váltak az alkotmányjog önálló szabályozási tárgyává. Ezek a jogok ezt követően jellemzően ún. állampolgári jogokként kerültek egyre részletesebben alkotmányi rögzítésre. Az alapjogok ma már a modern alkotmányok meghatározó jelentőségű szabályozási területévé lettek.

Közismertnek tekinthető az álláspont, amely szerint általánosságban véve a polgári forradalmak időszakában alakultak ki azok a társadalmi viszonyok, ahol a polgárság számára létkérdéssé vált olyan állam- és jogrendszer kialakítása, amely a feudalizmus nyílt jogi egyenlőtlensége helyett, a személyükkel és vagyonukkal szabadon rendelkező, és ebben az értelemben egyenjogú és szabad állampolgárookra épül. Az a természetjogi felfogás, hogy az embereknek vannak veleszületett elidegeníthetetlen jogai, és azok mindenkit megilletnek, a XVIII. század végén került jogi dokumentumokban (deklarációkban) kifejezésre.

A kor eszméjének megfelelően, az emberi illetve polgári jogok célja elsősorban az volt, hogy az állami beavatkozástól védje meg az ember cselekvési szabadságát. Az ekkor megfogalmazott, ún. első generációs jogok – mindenek előtt –, tehát a szűkebb értelemben vett szabadságok egyértelműen az állam korlátozását célozták.

Az alkotmányok és az alkotmányjog fejlődésének ebben az első korszakában a jogok és kötelességek viszonyát illetően, meglátásunk szerint – az előzőekben vázoltak szellemében – az alkotmányi szabályokban jellemzően két megoldás született.

a.) A legáltalánosabbnak a jogok elsőbbségét hirdető nézetek látszottak érvényesülni a kötelezettségekkel szemben. A korszak polgári liberális felfogásához „hű” szabályozási módnak az tekinthető, ha ezen alaptörvények a polgári (állampolgári) kötelezettségekről vagy nem is szóltak,

- vagy csak szigorúan az állammal szemben teljesítendő, és ezáltal jogilag kikényszeríthető kötelességeket nevesítették.
- b.) Az előzőekhez képest kivételt képeznek azok a közjogi felfogások, amelyek az állammal szemben fennálló kötelezettségek teljesítésének elsőbbségét hirdették a jogok érvényesíthetőségének mintegy a feltételeként.

Lényegében ezt az álláspontot képviselte Magyarországon a Kiegészést követő korszak közjogának számos jeles képviselője a II. világháborúig. A magyar helyzet „specialitása” az is, hogy írott alkotmány hiányában a kötelezettségek egzakt alaptörvényi szabályozásáról nálunk nem beszélhetünk. Szemléletesképpen idézzük – időrendben – néhány szerző idevágó gondolatait.

Concha Győző 1895-ben megjelent „Politika” című munkájában az egyéni alapjogokat tulajdonképpen az állam „adományaként” fogta fel, azokat az állam szuverenitásának önkorlátozásából vezette le. „A szuverenitás önkorlátozása tehát annak meghatározása, mit akar az állam maga valósítani, és mit bíz a társadalom önerejével működő egyénre, mit tekint a magáénak, mit az egyénének.”² A vallás és a nemzeti szempontok („nemzeti érzet”) kapcsán pedig külön kifejtette, hogy ezeken a területeken az államérdek a meghatározó, tehát teljes szabadság (egyenjogúság) nem érvényesülhet.

Nagy Ernő a Budapesten 1914-ben kiadott utolsó közjogi (államjogi) munkájában nem rejtette véka alá azon nézetét, hogy a polgár viszonya az államhoz elsősorban kötelességekből áll. „Az állampolgárság elsősorban alárendeltségi viszony, ebből következnek az állampolgárok kötelezettségei. ... Állam a polgárnak külön közjogai nélkül mindig létezett, de kötelességek nélkül nem gondolható.”³ (Kiemelés: K.B.)

Polner Ödön, a magyar közjogi dogmatizmus egyik legjelesebb képviselője tagadta a demokratikus szabadságjogok alanyi jogi jellegét. Ezeken a területeken, az ún. politikai jogok körében a társadalmi érdekeknek, végső soron tehát a kötelezettségeknek kell dominálnia.⁴ Dühödt ellensége volt az általános választójognak is. Véleménye szerint a választás nem jog gyakorlása, a választójog pedig nem joga az embereknek, nem alanyi jogosítvány. A választásra való képesség az ún. választó hatóság. Abból indult ki általánosságban, hogy az ember joga az állami élet következménye, arról csak államban, csak állami intézkedés alapján lehet beszélni.⁵

² CONCHA GYŐZŐ: *Politika I. köt. Alkotmánytan. Budapest, 1895. 306. p.*

³ NAGY ERNŐ: *Magyarország közjoga (államjog), Hetedik átdolgozott kiadás, Budapest, 1914. 107. p.*

⁴ KISS BARNABÁS: *A jog egyenlősége – az egyenlőség joga. Szegedi Egyetemi Kiadó, Juhász Gyula Felsőoktatási Kiadó, Szeged, 2006. 79. p.*

⁵ KISS BARNABÁS: *Polner Ödön a közjogi dogmatika kiválósága In.: Tudományos előadókülés Polner Ödön egyetemi tanárrá történt kinevezésének 85. évfordulójára. Szerk.: Kiss Barnabás, Szeged, 2008. 13. p.*

Az alkotmányok és az alkotmányjog kifejlődésének általunk másodiknak nevezett, ma is élő korszakában az alkotmányi szabályozás már átfogja az egyén, az állam és a különböző közösségek, az egész társadalom komplex viszonyrendszerét.

Ma már általánosan elfogadottnak tekinthető az a megállapítás, hogy az alkotmány nem egyszerűen egy jogszabály, a törvények törvénye, hanem egy értékrendszer hordozója is. Az alaptörvényekben kifejeződésre jutó értékek alapja azok emberképe, vagyis hogy milyen állást foglalnak el az egyénről, annak társadalmi beágyazottságáról, az egyén és a közhatalom, az egyén és a társadalom kapcsolatáról, jogaik és kötelezettségeik kölcsönös viszonyáról. Herbert Küpper például a szereplők egymáshoz való viszonya alapján három lehetséges értelmezést alakított ki, bár kiemelte, hogy ezek a valóságban egyes rendszerben léteznek.⁶

Az „individualizmus” központjában az egyén áll, az egyén szabadsága elsőbbséget élvez az együttélésből adódó kötelezettségekkel szemben. A „kollektívizmus” az ősztársadalom, a köz érdekét hangsúlyozza az egyénével szemben. Az „állampaternalista” felfogás lényegét pedig a szerző abban foglalta össze, miszerint az állam az egyén (a polgár) gyámjaként lép fel, aki mindenkinél jobban tudja mi a jó az egyénnek. Ő határozza meg mind az egyéni mind a közjó lényegét, és azt rákényszeríti a polgárookra.

Úgy tűnik, hogy ezek az értelmezések és megközelítések többé-kevésbé jól alkalmazható témánk szempontjából is a közép-kelet európai alkotmányok II. világháború utáni fejlődésének a jellemzésére.

3. A jogok és kötelezettségek viszonya ideológiájának és alkotmányi szabályozásának alakulása Kelet-Európában a rendszerváltást megelőzően

Az állampolgári kötelességek jellegét és közös jellemzőit illetően a szocializmus egész időszakára vonatkozóan néhány általánosnak minősíthető megállapítás tehető. Ezekre a jegyekre azért tartjuk célszerűnek röviden kitérni, mivel meglátásunk szerint – részben megelőlegezve a „tanulságokat” – ezek a jellemzők több esetben „túléltek” a rendszerváltást Kelet- és Közép Európában

A szocialista szerzők is egyetértettek abban, hogy a kötelezettségek rögzítése elsődlegesen abból a szükségszerűségből vezethető le, hogy az ember, mint a közösség tagja nem csak jogokkal rendelkezik, hanem köteles alávetni magát valamilyen szinten társai akaratának, érdekeinek. E kérdésben is a szabadság és a rend, a szabadság és a különböző szintű közösségekért vállalt felelősség

⁶ HERBERT KÜPPER: *Paternalista kollektívizmus és liberális individualizmus között: az új magyar Alaptörvényben rögzített emberkép normatív alapjai. Közjogi Szemle. 2012. 3. sz. 8–11. p.*

örök dilemmája fogalmazódik meg az emberiség számára. Ily módon tehát az alkotmányok nem pusztán az állammal szembeni, hanem a társadalom iránti kötelezettségeket is nevesítik.

Abban is egységes volt a korabeli irodalom, hogy a kötelezettségek szabályozásának rendszerét jogi és nem-jogi, erkölcsi elemek egyaránt átszövik. Szabó Imre szerint például az alkotmányok állampolgári köteleességekre vonatkozó részeiben három elem kapcsolódott egymásba, illetőleg rakódott egymásra. Az embernek a társadalom illetve embertársai iránti köteleessége; másodsor az állam iránti köteleessége (haza védelme, adózás); és végül azok a jogilag alig megragadható, erkölcsi köteleességek, amelyek az embert terhelik mind embertársaival, mind a társadalommal szemben.⁷

A szocialista alkotmányokat természetüknél fogva a kollektívizmus szelleme, a közösségi, osztálytársadalmi érdek dominanciája jellemezte. Az érdekek hierarchiája (egyéni – csoport – társadalmi érdek) az egész korszak meghatározó ideológiája volt.

Az állam- illetve alkotmányjogászok azt is kiemelték általában, hogy nem minden, a társadalom élete szempontjából jelentős állampolgári köteleesség nyer az alkotmány szintjén szabályozást. A köteleességeket csak akkor kell alaptörvényi szintre emelni, ha a teljesítésüknek valóban megvannak az általános társadalmi, gazdasági és politikai feltételei.

Ami a jogok és kötelezettségek viszonyát illeti, a szocializmus időszakában megítélésünk szerint legalább két korszak ideológiáját, és ezzel párhuzamosan alkotmányi szabályozásának tipikus jegyeit célszerű elhatárolni egymástól.

A népi demokratikus alkotmányfejlődés első, korai periódusában – kb. a 60-as évek elejéig – az uralkodó felfogás a jogok és köteleességek egymást feltételező egységét, abszolút egyensúlyát, szigorú korrelációját hirdette. Az állampolgári alapjogokról és köteleességekről 1965-ben megjelent első átfogó magyar műben, az állampolgári kötelezettségekről szóló tanulmányában Toldi Ferenc hirdette ezt az álláspontot.⁸ „Az állampolgári alapköteleességek a szocialista állam viszonyai között az alkotmányban szabályozott állampolgári jogokkal egységet alkotnak. A köteleességek teljesítése feltétele az állampolgári jogok realizálásának, a jogok élvezetének, a jogok pedig egyben eszközei a köteleességek minél megfelelőbb teljesítésének.”⁹ Ezt az egységet a szerző a „szocialista tudat” formálásának különösen fontos eszközének tekintette. Az alapköteles-

⁷ SZABÓ IMRE: Állampolgári köteleességek. In. Állam- és Jogtudományi Enciklopédia. Főszerkesztő: Szabó Imre. I. kötet. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1980. 370. p.

⁸ TOLDI FERENC: Állampolgári alapköteleességek a szocialista alkotmányokban. In. Az állampolgárok alapjogai és köteleességei. Szerk.: Halász József, Kovács István, Szabó Imre. Akadémiai Kiadó, Budapest 1965. 525–555. p.

⁹ TOLDI FERENC 1965, 528. p.

ségek jelentőségét abban látta, hogy azok megvalósítása nélkül a „szocialista állam fennállása, célja és fejlődése lenne veszélyeztetve. ... E kötelességek teljesítése ily módon általános, objektív érdek, az állam élete és a szocialista társadalom jövője szempontjából mellőzhetetlen igény.”¹⁰

A korai szocialista alkotmányokba foglalt alapkötelességek katalógusának részletes bemutatása nélkül ehelyütt csak a tipikusnak és általánosnak tekinthető kötelezettségekre hívjuk fel a figyelmet. Az OSZFSZK 1918. évi alkotmányában elsőként rögzített általános munkakötelezettséget – szovjet hatásra – lényegében valamennyi szocialista alaptörvény felvette katalógusába. Emellett legjellemzőbb kötelességek a „szocialista tulajdon védelme”, a „törvényesség megtartása”, a haza védelme, a tankötelezettség, és a „munkafegyelem megtartása” voltak.

Az 1970-es éveket követően, az alkotmányfejlődés népi demokratikus útjának második szakaszában a kötelességek katalógusa ugyan nem változott jelentősen, de az azokról való gondolkodásban jelentős átalakulás ment végbe. Szabó Imre az 1980-ban megjelent Állam- és Jogtudományi Enciklopédiában már kritikával illette azt a felfogást, amely szoros kapcsolatot, direkt korrelációt hirdetett az alapvető jogok és kötelességek viszonyában.¹¹ Az ugyanis abból indul ki „mintha egyfajta egyensúlyi állapot állana fenn a jogok és kötelességek között, mintha a jogoknak okvetlenül kötelességek felelnének meg.” Ez tehát azt jelentené, hogy kapok valamit (ezek a jogok), és ezért tartozom valamivel (ezek a kötelességek). Szabó álláspontja szerint az állampolgári kötelességek kérdése külön, sui generis kérdés. A szoros korreláció azt jelentené, hogy nem élvezhetik az alapvető jogokat azok, akik nem teljesítik állampolgári kötelességeiket. (Ha valaki nem teljesíti pl. katonai kötelességét, bizonyos alapvető jogok attól őt még megilletik.) A jogok megadása – véleménye szerint – nem függ szorosan össze a kötelességek teljesítésével. Ebből következően a jogok növekedése sem jár szükségszerűen együtt a kötelességek növekedésével.

4. Az alapkötelezettségek néhány jellemzője a rendszerváltást követően az Európai Unió közép-kelet európai államaiban

Az alapkötelezettségek alkotmányi szabályainak elhelyezését illetően öt megoldási móddal találkozhatunk a közép-kelet európai államok alaptörvényeiben. Ezek a lehetőségek a következők:

- a.) a preambulum;
- b.) az alap-, illetve általános rendelkezések;
- c.) az alapjogokról és kötelességekről szóló fejezet utolsó rendelkezései;

¹⁰ TOLDI FERENC 1965, 525. p.

¹¹ SZABÓ IMRE 1980, 369. p.

- d.) az előbbinek némileg módosított precízebb változata az, amikor a jogok katalógusát követően külön fejezetben vagy címben nevesítik a kötelességekről szóló részt;
- e.) és végül a legáltalánosabbnak tekinthető az a megoldás, amikor az alapjogi fejezet egyes rendelkezéseivel összefüggésben szólnak a kötelességekről is.

A vizsgált államok alkotmányai döntő többségükben egy vagy két helyen rögzítik a kötelességekkel kapcsolatos normáikat, de Csehországban például az alkotmány és az Alapvető Jogok és Szabadságok Chartája – együtt – négy különböző részben szól ezekről a kérdésekről.

A ma hatályos közép- és kelet-európai alkotmányok nagy gondot fordítanak arra, hogy precízen határozzák meg az alkotmányos kötelességek alanyait. Világosan elválaszthatók egymástól a „mindenki”, vagy csak az adott állam állampolgárai által teljesítendő kötelességek. Egyedül az 1991-es bolgár alkotmány rendelkezik „csak” állampolgári kötelezettségekről. A szintén korai 1992-es lengyel alkotmány eredetileg ugyanígy csak „állampolgári” kötelességeket nevesített, de az 1997-ben elfogadott új alkotmány már általában csak „kötelezettségekről” szól önálló címben, ahol jól elkülöníthetők az általános, az állampolgárságtól független, és a csak az állampolgárookra háruló kötelességek. Az új magyar Alaptörvényben nevesített igen nagyszámú kötelezettség az előbbiekkal szemben – a haza védelmén kívül – pedig mind általános kötelezettségnek tekinthető.

Az alanyok szempontjából az is jellemző, hogy számos alkotmányban külön nevesítésre kerülnek a szülők és – néhány esetben – a gyermekek tartási stb. kötelességei. Kivételnek számít a vizsgált kérdés szempontjából az 1992-es észt alkotmány, amely 55. cikkében az Észtországban tartózkodó külföldi állampolgárokat és hontalanokat kötelezi a „kormányzás alkotmányos rendjének” tiszteletben tartására. Hasonlóan kuriózumnak tekinthető ebből a szempontból Románia alkotmánya. Az 54. szakasz kifejezetten a „köztisztviselőkkel megbízott állampolgárokat” és a katonákat külön is kötelezi az „ország iránti hűségre”.

Külön figyelemre méltó, hogy az érintett régió hat államának alkotmányában az alapkötelezettségek felsorolását megelőzően külön is meghatározásra kerülnek a kötelezettségeket érintő általános szabályok illetve alapelvek. Ezek a rendelkezések rendkívül jelentősek az alaptörvények egész szellemisége, a jogok és kötelességek viszonyára való felfogás alakulása szempontjából. A teljesség igénye nélkül ehelyütt csak néhány szembeötlő megoldásra hívjuk fel a figyelmet.

A Cseh Köztársaság alkotmánya és a jogokról szóló Chartája külön-külön is – lényegében szövegszerűen is egyezően –, rögzíti azt az elvet, miszerint „mindenki megteheti azt, amit törvény nem tilt, és senkit sem lehet olyan cselekedetre kényszeríteni, ami nincs törvényben előírva.” Ez a Nagy Francia Deklará-

ció ötödik cikkéből származó „liberális szabadság klauzula” ebben a formában egyedülálló az alkotmányozásban.

A cseh Charta és a szlovák alkotmány szintén általánosként rögzíti azt a szabályt, hogy „kötelességeket kizárólag törvény alapján lehet megszabni, és csak az alapvető jogok és szabadságok megtartása mellett.” Az 1997. évi lengyel alkotmány 31. cikkének (2) bekezdése hasonló értelmű alapelvet rögzít. „Mindenki köteles tiszteletben tartani mások szabadságait és jogait. Senki sem kötelezhető arra, hogy olyat tegyen, amit törvény nem ír elő.” A 65. cikk (2) bekezdése külön is rögzíti, hogy „munkakötelezettséget csak törvény állapíthat meg.”

Az individuális szabadság-modell mintegy ellenpontjaként a közösségekkel szembeni kötelezettség és felelősség szintén megjelenik néhány esetben általános norma formájában is. Ilyen utalás található például a cseh és a lengyel alkotmány preambulumban. A leghatározottabban ez a szemlélet a magyar Alaptörvényben nyert megfogalmazást. A Nemzeti Hitvallás értelmében „az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki.” Az Alapvetés O) cikke szerint pedig: „Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.”

Ami az alapkötelezettségek alkotmányi katalógusát illeti meglehetősen változatos a kép Közép- és Kelet Európában. A hatályos alaptörvények minimum kettő (lett alkotmány) és maximum hét (horvát alkotmány) kötelezettséget sorolnak fel. A régió 11 államának alaptörvényeiben a „klasszikusnak” tekinthető közjogi kötelezettségek, vagyis az állammal szembeni, jogilag is kikényszeríthető kötelezettségek listája a következőképpen alakul:

- honvédelmi kötelezettség; (8 állam)
- tankötelezettség; (8 állam)
- szülők nevelési illetve taníttatási kötelezettsége; (8 állam)
- az alkotmány és a jogszabályok betartása; (7 állam)
- a természet, környezet és nemzeti örökség védelme; (7 állam)
- a tulajdonnal járó társadalmi felelősség, a „a tulajdon kötelez” formula; (7 állam)
- „közteherviselés”, adó és járulékfizetési kötelezettség. (5 állam)

A „tipikus” alkotmányos kötelezettségek számbavétele után nézzünk néhány példát az egyes alaptörvények egyedinek tekinthető szabályaira, amelyekre döntően az a jellemző, hogy elsődlegesen erkölcsi jellegű tartalommal bírnak, tehát kikényszeríthetőségük ugyancsak kérdéses. Ennél sok esetben már csak az lenne a nagyobb baj, ha az állam illetve a jog kísérletet tenne azok érvényesítésére.

Bulgária alkotmánya állampolgári kötelességgé teszi a bolgár nyelv tanulását és használatát. [36. cikk (1)]. A 61. cikk értelmében pedig az állampolgárok kötelesek segítséget nyújtani az államnak és a társadalomnak elemi és más

csapások esetén. (A lett alkotmány az ilyen esetet kivételnek tekinti a kényszer-munka tilalma alól.)

Az Észt Köztársaság alkotmánya állampolgári kötelességgé nyilvánítja a „kormányzás alkotmányos rendjéhez való hűséget” (54. cikk), a külföldiek és a hontalanok viszont „csak” „tisztelőben tartani” kötelesek azt.

Az 1997-es lengyel alkotmány számos, még az 1952-es szocialista elődjétől a rendszerváltás után is hatályban maradt „sallangtól” megszabadult ugyan (mint pl. „társadalmi tulajdon védelme és megszilárdítása”, a „nemzet ellenségeivel szembeni éberség” stb.), de most sem nélkülöz egyedi elemeket. A Preambulum például nem csak a „másokkal vállalt szolidaritás kötelezettségéről”, hanem „Isten és a saját lelkiismeret előtti felelősségről” is szól. A 82. cikk állampolgári kötelességgé nyilvánítja a „Köztársaság iránti hűséget” és a „közjával való törődést” is.

Litvánia alkotmánya szülői kötelességnek tekinti, hogy gyermekeiket „becsületes emberekké és jogtisztelő állampolgárokká neveljék.” [38. cikk (6)]. A gyermekek kötelessége nem csak a szülőkről való gondoskodás, hanem az is, hogy „tiszteljék szüleiket”, és „megőrizték örökségüket”. [38. cikk (7)].

Végül, Magyarország Alaptörvénye is visel néhány sajátos nemzeti karakterisztikus jegyet az abban foglalt kötelezettségeket illetően. Elsőként említhető az Alaptörvényt körbelengő „különös munkaethosz”.¹² „Minden ember becsületének alapja a munka”. (Nemzeti Hitvallás) „Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán ... alapszik.” [M] cikk (1)] „Mindenki ... képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.” [O] cikk] „Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.” [XII. cikk (1)] Mindezek mellett a XIX. cikk (3) bekezdése alapján törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a közösség számára hasznos tevékenységtől teheti függővé. Ne lepődjön meg az az idősebb kedves olvasó akinek ismerősnek tűnnek ezek a mondatok. A következő sorok ugyanis a Magyar Népköztársaság Alkotmányából, az 1949. évi XX. törvény 9. §-ból valók: A „társadalmi rend alapja a munka”. „Minden munkaképes polgárnak joga, kötelessége és becsületbeli ügye, hogy képességei szerint dolgozzék.” A szocializmus elve: „Mindenki képessége szerint, mindenkinek munkája szerint”.

A munkával összefüggő sajátosságok után emeljük ki még néhány olyan kötelezettséget az Alaptörvényből, amelyek legalábbis nem tekinthetők tipikusnak az alkotmányozás során.

A rendszerváltás garanciális szabályaihoz sorolható az a kötelezettség, miszerint mindenki köteles fellépni a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására irányuló törekvésekkel szemben, de természetesen csak törvényes úton. [c] cikk (2)] Hasonló szabállyal egyedül az

¹² HERBERT KÜPPER 2012, 9. p.

észt alkotmányban találkozhatunk azzal a különbséggel, hogy az észt állampolgárok – ha más eszköz nem áll rendelkezésre – spontán cselekvésre is jogosultak az alkotmányos rend erőszakos megváltoztatásával szemben.

Végezetül említjük a kötelezettségek sorában a szülőkről való gondoskodás kötelezettségét, [XVI. cikk (4)] amely alkotmányos szinten a magyar mellett csak Horvátországban és Litvániában került még szabályozásra.

5. Összegzés: egy lehetséges csoportosítás a kötelezettségek alkotmányi szabályozását illetően

Az eddig felvázolt, és azon túlmutató sajátosságok alapján úgy gondoljuk, hogy a régió alkotmányai között bizonyos tipizálás megengedhető. Vannak olyan elemek, amelyek az államok egy-egy csoportját szorosabban kötik egymáshoz a jogok és kötelezettségek viszonya kérdésében. A közös szocialista múltat követően ezek az országok a rendszerváltás kapcsán részben eltérő felfogás alapján láttak hozzá az alapkötelezettségek alkotmányi szabályozásához.

Az államok egy része a rendszerváltás után igyekezett visszatérni a polgári liberális alkotmányozás hagyományaihoz. Ezt tükrözik néhány esetben a jogokkal és köteleességekkel kapcsolatos általános szabályok, alapelvek, illetve köteleességek katalógusa is. Az alaptörvények a jogokra koncentrálnak, csak szigorúan közjogi kötelezettségeket szabályoznak, és jellemzően minden erkölcsi jellegű elvárás nélkül.

Az államok másik része – részben visszanyúlva a „késői szocializmus” felfogásához – a jogok és kötelezettségek között igyekszik egyfajta egyensúlyt vagy legalábbis harmóniát teremteni. Ezekben az alkotmányokban erősödnek az erkölcsi, sőt nem egy esetben valláserkölcsi (l. lengyel alkotmány) jellegű elvárások.

A másodiknak nevezhető úton a legtovább a magyar Alaptörvény ment. Egyet kell érteni azokkal a szerzőkkel, akik szerint az abban rögzített szabályanyag rendkívül vegyes képet mutat.¹³ A szabadelvű szabadságeszmény mellett rendkívül megerősödtek a „paternalista kollektivizmus” megnyilvánulásai, és a keresztény-konzervatív ideológia hatása. Az „erkölcsi megfelelés tana”, a „jogok perfekcionista felfogása” tetten érhető.¹⁴ A forrásanyag tanulmányozása alapján a szerzőnek az a benyomása alakult ki, hogy az Alaptörvény szellemisége nem a leghaladóbb magyar közjogi hagyományokhoz nyúlik vissza. Nyomot hagyott rajta a II. Világháborút megelőző korszak közjogának, de még a szocializmus első szakaszának felfogása is.

¹³ HERBERT KÜPPER 2012, 11. p. és HEGYI SZABOLCS: A jogok és kötelezettségek kapcsolata új szabályozásának elvi kérdései. *Fundamentum*. 2011/2: 62–67. p.

¹⁴ HEGYI SZABOLCS 2011, 66.p.

KÜLÖNCSÉGEK

ANTAL TAMÁS

*A 19. századi brit laikus bíráskodás magyar szemmel:
Szilágyi Dezső az angol esküdtszékről¹*

1. Az esküdtszék a kései georgiánus és a viktoriánus Angliában

A 19. század elején a szigetország közjoga – benne az esküdtbíráskodás² is – megérett a reformokra. A korszak elismert jogtudósa, az utilitarista *Jeremy Bentham* azon álláspontra helyezkedett, hogy az esküdtszéket csak átalakítva szabadna fenntartani, mérsékelve a tagjainak számát, újragondolva a hivatásos bírákhoz való viszonyát, és főként: megszorítva a hatáskörét.³ A neves bíró, James Fitzjames Stephen a vádesküdtszéki eljárást kifejezetten a „zsarnoki” és a „közérdek szempontjából egyedülállóan kifogásolható” jelzőkkel illette.⁴ A gyakorlatban, a bankjegyhamisítási ügyekben keletkezett sorozatos felmentések is a kritikák középpontjába állították a *jury*-t, mivel a halálos ítélet reális veszélyétől tartva – a bírák rosszallása s a bankárok folytonos tiltakozása ellenére – a büntető esküdtszékek rendre önkényesen feloldozták a nyilvánvalóan bűnös elkövetőket.⁵

¹ Jelen közlemény az *Újabb kutatások Magyarország alkotmány-, közigazgatás- és jogszolgáltatástörténetéhez – európai kitekintéssel (1848–1918) című, OTKA K 101.735. nyilvántartási számú pályázati programba illeszkedik.*

² RUSZOLY JÓZSEF: *Európa alkotmánytörténete. Előadások és tanulmányok középkori és újkori intézményekről.* Budapest, 2005. 250–255. p.; JOHN H. LANGBEIN: *The English Criminal Jury on the Eve of the French Revolution.* In: *The Trial Jury in England, France, Germany, 1700–1900.* Editor: A. Padoa Schioppa. Berlin, 1987. 13–39. p., DOUGLAS HAY: *The Class Composition of the Palladium of Liberty: Trial Jurors in the Eighteenth Century.* In: *Twelve Good Men and True: The Criminal Trial Jury in England, 1200–1800.* Editors: J. S. Cockburn, T. A. Green. Princeton, N.J., 1988. 305–357. p., különösen: 352. p.

³ JEREMY BENTHAM: *The Elements of the Art of Packing, as Applied to Special Juries, Particularly in Cases of Libel Law.* London, 1821.; ANTAL TAMÁS: *Az angliai esküdtszéki rendszer kritikája és reformja a 19. század elején.* In: *Jogtudományi Közöny.* 2015. február (2. szám). 79–89. p., különösen: 82–84. p.

⁴ JOHN HOSTETTLER: *Politics and Law in the Life of Sir James Fitzjames Stephen.* Chichester, 1995. 207–209. p.

⁵ PHILIP HANDLER: *The Limits of Discretion: Forgery and the Jury at the Old Bailey, 1818–21.* In: *“The Dearest Birth Right of the People of England”: the Jury in the History of the Common Law.* Editors: J. W. Cairns, G. McLeod. Oxford, 2002. 155–172. p.

A feudális eredetű halálbüntetés abolicionalizmusa mellett fellépők szintén hatottak az esküdtek szerepfelfogására, de a jogszabályi áttörésre – *in concreto* a fejvesztéssel szankcionálható súlyos bűncselekmények száma első törvényi mérséklésére, majd a deportálás bevezetésére – 1837-ig várniuk kellett.⁶ A sajtóvétségi eljárások vonatkozásában máig megoszlanak a nézetek: pro és kontra hoznak fel a szerzők érveket és példákat arra, hogy az aktuálpolitika milyen irányba befolyásolta vagy éppen nem befolyásolta az esküdtek eseti tevékenységét.⁷

E helyzetben, Sir Robert Peel belügyminiszter kezdeményezésére, a Parlament végül egyöntetű támogatással fogadta el az esküdtszékek szervezeti módifikációját, amely a terjedelmes 1825. évi (6 Geo. 4, c50) *Juries Act*-ként vonult be az alkotmánytörténetbe. Ennek keretében a kvalifikációs feltételeket akként módosították, hogy az angol rendes esküdtszékek tagjaitól (*common jurors*) a korábbi birtok- és jövedelemcenzusok helyett, főszabályként olyan állandó lakóhely létét követelték meg, amely becsértéke a tárgyévben elérte a 20 (Londonban és Middlesexben 30) fontot, vagy azt, hogy legalább 10 font *freehold*-ból, *copyhold*-ból vagy ősi birtokból származó évi jövedelem tulajdonosai legyenek. A másodlagos kvalifikációs lehetőség legalább két évtizede fennálló bérleti jogviszonyt írt elő oly ingatlanon, amely értéke elérte a minimum 20 fontot, vagy olyan ház birtoklását, amelynek legalább tizenöt ablaka volt. Az esküdteknek életkorukat tekintve 21. és 60. életév közötti férfiaknak kellett lenniük. E feltételek teljesítése esetén – és a kizáró okok hiányában – az adott személy esküdt lehetett minden westminsteri fórumon: a polgári és a büntető felsőbíróságokon, valamint az angol megyékben – a birtokperek, a vád alá helyezés, a ténymegállapítás és az ítékezés végett – összeült esküdtszékekben.⁸ Walesben a fenti vagyoni cenzusok csupán háromötödét kellett felmutatni, Skóciára pedig egy másik statute volt irányadó. Az új törvény az esküdtképesség feltételeit liberálisabban állapította meg, mint amilyen 1825-ben a hatályos parlamenti választójog volt (ez utóbbi reformjára köztudottan 1832-ben került sor).

Az adminisztratív jellegű része sem volt elhanyagolható, mivel az es-

⁶ WILLIAM R. CORNISH: *Criminal Justice and Punishment*. In: *Selfsame and J. Hart, A. H. Manchester, J. Stevenson: Crime and Law in Nineteenth Century Britain*. Dublin, 1978. 14–20. p., LEON RADZINOWICZ: *A History of English Criminal Law and its Administration from 1750*. Vol. 1: *The Movement for Reform*. London, 1948. 527–607. p.

⁷ THOMAS A. GREEN: *Verdict According to Conscience: Perspectives on the English Criminal Trial Jury, 1200–1800*. Chicago–London, 1985. 318–355. p. Lásd még JOHN HOSTETTLER: *Thomas Erskine and the Trial by Jury*. Chichester, 1996. 34–52. p., 66–77. p., 106–126. p.

⁸ Az 1825. június 22-én kihirdetett 50. törvénycikk 64 szakaszából és 3 mellékletből áll. A rendes cenzusokat és a kivételeket (*common juries*) az 1–3. §§, a különleges cenzusokat (*special juries*) a 31–32. §§, az egyéb feltételeket az 50. § tartalmazza. JAMES KENNEDY: *Treatise on the Law and Practice of Juries: as Amended by Statute 6 Geo. IV c. 50, including the coroner's inquest, & c.* London, 1826. 131–172. p.

küldtképesek összeírását kiemelte a nem kellően megbízható közrendőrök feladatköréből, amelyhez 1730 óta tartozott,⁹ és a templomgondnokokhoz (*churchwardens*), valamint a szegényügyi felügyelőkhöz (*overseers*) telepítette azt. A jogszabály tárgyi hatálya a *coroner*-ek (halottkémek) melletti esküdtszékre eleve nem terjedt ki, a városi (*borough*) bíróságokon pedig *de facto* nem sikerült neki konzekvensen érvényt szerezni.¹⁰ Az angliai s a walesi esküdtszékekre vonatkozó normák így továbbra sem váltak egységessé, és nem is rögzültek mind egyetlen törvényben, mivel az említett törvénycikk – szemben az eredeti kormányzati tervekkel – általában csak a központi és a megyei esküdtbíróságokra tartalmazta a szervezési szabályokat; a szoros értelemben vett (a *jury* előtti) eljárásjogi kérdéseket pedig egyáltalán nem érintette.

Ugyanakkor számos kivételt is megfogalmaztak a jogszabályok: például az 1825-i törvény taxatívan maga állapított meg és összegezte a mentességi okokat,¹¹ 1870-ben pedig korlátozták az esküdtképességet például azok vonatkozásában, akik „infámis” cselekményeket – melyek leginkább a nemi identitással függtek össze – vagy súlyos bűncselekményeket követtek el; csak egyéb feltételekkel lehettek esküdtek, akik honosságuk szerint idegenek voltak. 1870-től ugyanis Anglia, Wales és Skócia területén a nem brit állampolgárok (*aliens*) is a rendes esküdtek padjára ülhettek, ha a vagyoni képességek megléte mellett legalább tíz éve életvitelszerűen laktak Nagy-Britanniában (33&34 Vict., c77). Az ügyvédek, a szakbírák, a rendőrök, az angol parlamenti képviselők, a főnemesek (*peers*), a megyei tanácsosok, az orvosok, a tűzoltók, a lelkészek, a szerzetesek, a tengerészek és számos egyéb professzió tagjai *de jure* szintén ki voltak zárva e szolgálatból, de olykor kivételesen az egészségi állapotra, az egyszemélyes vállalkozásra vagy a megelőző esküdti szolgálatokra is lehetett eredményesen hivatkozni kimentésül.¹²

Az 1832. évi *common law* törvénykezési reformok¹³ szintén kihatottak az esküdtszék működésére, bár ezúttal indirekt módon: a bankjegyhamisítók felmentése okán petícionáló Bank of England és az egyéb bankárok fellépésének, valamint egy kiküldött parlamenti előkészítő szakbizottság véleményének köszönhetően, az angol törvényhozás 1837–38-ban – mint már utaltunk rá – jelentősen szűkítette azon bűncselekmények körét, amelyekre halálbüntetés is

⁹ (1730) 3 Geo. II, cap. 25, item 18–19; (1731) 4 Geo. II, cap. 7, item 3.

¹⁰ WILLIAM R. CORNISH: *The Jury*. London, 1971. 26–28. p.

¹¹ ANTAL 2015, 86–87. p., KENNEDY 54–57. p.

¹² CORNISH 1971, 37–44. p.; SIR PATRICK [LORD] DEVLIN: *Trial by Jury*. London, 1956. 20–25. p.

¹³ JOHN H. BAKER: *An Introduction to English Legal History*. Oxford, 2007. (reprint: 2011.) 67–68. p.; főként a következő törvények: Act 2&3 Will. 4, c33 [Service of process out of the jurisdiction (England and Scotland) Act], c39 [Process in courts of law at Westminster Act], c58 [Contempt of court Act], c60 [King's county assizes Act], c62 [Punishment of death Act], c123 [Forgery, abolition of punishment of death Act].

kiszabható volt; a fővesztés helyébe a büntetőgyarmatokra deportálást állított. Talán meglepő, de ez a lépés az esküdtszékek rokonszenvére talált: a jogot mintegy kijátszó, diszkrecionális, „kegyes” felmentések (merciful discretion) száma érezhetően apadni kezdett.¹⁴ Közben maga Peel hozta javaslatba 1827-ben, a megyei bíróságok reformjának tervezésekor, annak lehetőségét, hogy azokban öttagú jury-k is működjenek, a „remekjogász” Henry Brougham pedig 1830-ban és 1833-ban próbálkozott a hattagú esküdtszék koncepciójával először a Községek Házában, majd a lordok között.¹⁵ Akkor még eredménytelenül, viszont az 1846-i, új megyei törvénykezési szervezetbe (*county courts*) már ténylegesen átvettek néhány elemet az említett javaslatokból, ám az esküdtképeségi szabályok érdemének érintése nélkül (9&10 Vict., c95). Az 1800-as évek második felében ugyanis az angol megyéket törvénykezési körzetekre osztották (*circuits*), a körzetenként szervezett új bíróságokon a Lordkancellár által kinevezett bíró elnökölt, aki egyesbíróként vagy öttagú esküdtszékekkel járt el első fokón.¹⁶

A 19. század közepén azonban elkezdődött azon ellenáramlat is, amely végül a jury háttérbe szorulását eredményezte Angliában.¹⁷ Először az 1848. évi (11&12 Vict., c43) *Summary Jurisdiction Act* kiemelte a „fiatalkorúak” – a 16. életévüket meg nem haladtak – büntetőpereinek jelentős részét az esküdtszék hatásköréből, s a sommás rendőri bíráskodás (*police magistrates*) feladatai közé utalta. A kis értékre elkövetett lopásokkal összefüggésben pedig, az 1855. évi (18&19 Vict., c126) *Criminal Justice Act* tette lehetővé az ügynek esküdtszéken kívüli, szintén a rendőrbíró előtti eldöntését, ha a rendes bíró is beleegyezett, s az elkövető sem ellenezte azt. A „bagatell” értékhatárt akkor 12 pennyben állapították meg. Ez igazi fordulópont volt az angol esküdtszék történetében, mivel a kisebb lopások a bűnvádi perek jelenetős részét képezték. Számszerűleg kifejezve: míg 1854-ben 29.359 esküdtszéki büntető ügyet tárgyaltak a királyságban, addig 1856-ban már csak 19.437-et. Az említett 1855. évi törvény előtti utáni öt év átlagát véve 34,9 %-kal kevesbedett az esküdtek előtti tárgyalások száma. Az 1879. évi (42&43 Vict., c49) újabb sommás eljárási

¹⁴ JOHN HOSTETTLER: *The Criminal Jury Old and New: Jury Power from the Early Times to Present Day*. Winchester, 2004. 114. p., THOMAS A. GREEN: *The English Criminal Trial Jury and the Law-Finding Traditions on the Eve of the French Revolution*. In: *The Trial Jury in England, France, Germany, 1700–1900*. Editor: A. Padua Schioppa. Berlin, 1987. 41–73. p., különösen: 71–73. p.

¹⁵ TROWBRIDGE H. FORD: *Henry Brougham and His World: a Biography*. Chichester, 1995. 489–492. p.

¹⁶ RICHARD M. JACKSON: *The Incidence of Jury Trial during the Past Century*. In: *Modern Law Review*. September 1937. Vol. 1, No. 2, 132–144. p., különösen: 143–144. p., A. T. CARTER: *A History of the English Courts*. London, 1944. 141–142. p.,

¹⁷ JOSHUA GETZLER: *The Fate of Civil Jury in the Late Victorian England: Malicious Prosecution as a Test Case*. In: *“The Dearest Birth Right of the People of England”: The Jury in the History of the Common Law*. Editors: J. W. Cairns, G. McLeod. Oxford, 2002. 217–237. p., különösen: 218–226. p.

törvény még tovább ment: a 12 évnél fiatalabb elkövetők körében – az emberölés kivételével – mindenféle bűncselekmény szankcionálásának lehetőségét megnyitotta a rendőri bírászkodás előtt, ha azt a rendes bíró, a terhelt és az utóbbi törvényes képviselője is elfogadta. A lopási cselekmények releváns értekelhetőségét egyúttal felemelték 40 pennyre.¹⁸

A magánjogi vitákban alkalmazott esküdtszékek is működési problémákkal küzdöttek a viktoriánus időszakban. Az egyre összetettebb ügyeket tárgyaló felsőbbbíróságok mind több magasan kvalifikált *special jury*-t igényeltek, miközben az erre alkalmas esküdtek száma nem emelkedett, illetve ők gyakran ki tudták magukat vonni a tényleges szolgálat alól.¹⁹ 1870-ben akként döntött a Parlament (33&43 Vict., c77), hogy a census az említett esküdtszékeknél a következőképp módosuljon: a nagykereskedők, a bankárok és a nemesek (esquires) mellett immár azon férfiak is tagjai lehettek a kereskedelmi special jury-nak, akik fekvő jószágainak értéke a városokban meghaladta a 100, vidéken pedig az 50 fontot, valamint akik olyan épülettel rendelkeztek, amely értéke – az adott évben – elérte a 100 fontot. Mindez érzékelhetően emelte a „rendkívüli” esküdtképesek számát, de a rendes esküdtek 1825-ben megállapított kvalifikációját nem érintette.²⁰

Az 1854. évi (17&18 Vict., c125) *Common Law Procedure Act*-ben először biztosították annak lehetőségét, hogy a tények kérdésében ne legyen mindig kötelező a civiljogi esküdtszék alkalmazása a felsőbb bírói fórumok előtt: a hivatásos bíró határozata pótolhatta a verdiktet. A polgári jellegű perekben – különösen a gazdasági-kereskedelmi tárgyúakban – az esküdtszék 1883 után (46&47 Vict., c49) pedig már normatívan sem volt kívánatos, még a hagyományos ténymegállapításban sem; ha a felek nem akarták a laikus bírászkodást, perlekedhettek a kereskedelmi szakszakszék, a *Commercial Court* hivatásos bírái előtt, illetve az egyéb bírák is dönthettek úgy egy-egy ügyben, hogy a jury közreműködése mellőzhető. Ekként míg 1883-ig a polgári perek 80–90 %-a, addig azt követően csupán 50 %-a folyt az esküdtbíróóságokon.²¹

Az igazságügyi jogszolgáltatásnak az említett „újabb” módjai ugyan nem voltak olyan demokratikusak szubsztanciálisan, mint az esküdtszéki megoldás, de lévén a modern időkben jóval gyorsabb, olcsóbb, szakszerűbb és kiszámítha-

¹⁸ HOSTETTLER 2004, 118–121. p., JACKSON 1937, 138–143. p.

¹⁹ KENNEDY 1826, 80–89. p.

²⁰ MICHAEL LOBBAN: *The Strange Life of the English Civil Jury, 1837–1914*. In: *“The Dearest Birth Right of the People of England”: The Jury in the History of the Common Law*. Editors: J. W. Cairns, G. McLeod. Oxford, 2002. 173–209. p., különösen: 199–204. p., 207–209. p.

²¹ GETZLER 2002, 220–221. p., CORNISH 1971, 82–83. p.; CONOR HANLY: *The Decline of Civil Jury Trial in Nineteenth-Century England*. In: *Journal of Legal History*. Nov. 2005. Vol. 26, No. 3, 253–278. p.

több, Angliában is hamar elterjedtek. Érdekesség, hogy mindez éppen azon évtizedekben történt, midőn Közép- és Nyugat-Európa államaiban az ellenkező folyamat: az esküdtszéki bíráskodás felemelkedése s fénykora tartott – Magyarországon is.

2. Az esküdtbíráskodás hazai megítélése és az ifjú Szilágyi Dezső

Az esküdtszék már a reformkorban kiváltotta a liberális politikusok és a jogászság érdeklődését Magyarországon.²² Ugyanakkor az 1843/44. évi bűnvádi eljárásjogi javaslatnak az országgyűlés főrendi táblája általi elvetése, az esküdtszékekkel kapcsolatos legiszlációt is évtizedekre megakasztotta: mint ismeretes, az 1848. évi XVIII. tc. csak a sajtóvétségekkel összefüggésben konstituált esküdtbíráskodást, amely eljárásjogi szabályai végül nem törvényi, hanem igazságügyi miniszteri rendelet szintjén készültek el (Deák Ferenc).²³ Ennek tényleges alkalmazását a szabadságharc hiúsította meg. A kiegyezési tárgyalások keretében, a sajtóesküdtszék reaktiválása, már 1867 májusában végbement (Erdély kivételével, ahol csak 1871-ben vezették be az intézményt), de anyagi jogilag a sajtóvétségi és alakilag a rendeleti kereteken ezúttal sem haladhatott túl. Magyar jogtörténeti sajátosság, hogy mindez 1900-ig, a Bűnvádi perrendtartás hatályba lépéséig érdemben nem változott.²⁴

A dualizmus kori első magyar kormány a távolabbi jövőre nézve lényegesenek tekintette az esküdtszék kérdését,²⁵ ugyanakkor annak valódi szakmai karakterét jobbára homály fedte. A rendelkezésre álló szakirodalom a laikus bíráskodásra elsődlegesen a Német Szövetség, illetve az Észak-német Szövetség tagállamaiban kialakított kortárs változatokat vizsgálta,²⁶ ezek közvetítésével pedig valójában – legalábbis az esküdtszék vonatkozásában – a francia és az

²² FINKEY FERENC: *A magyar büntetőperjogi tudomány háromszázados fejlődéstörténete, 1619–1914.* Sárospatak, 1948 (2000). 107. p.

²³ BOTH ÖDÖN: *Küzdelem az esküdtbíráskodás bevezetéséért Magyarországon a reformkorban és az 1848. április 29-i esküdtszéki rendelet.* In: *Acta Jur. et Pol.* Szeged. Tomus VII., Fasc. 1. Szeged, 1960. Utánközlésben lásd in: BOTH ÖDÖN: *Reform és forradalom. Egybegyűjtött írások Magyarország alkotmány- és jogtörténetéből, 1790–1849.* Antal Tamás közreműködésével közreadja Ruszoly József. = *A Pólay Elemér Alapítvány könyvtára* 26. Szeged, 2009. 83–131. p.

²⁴ ANTAL TAMÁS: *Törvénykezési reformok Magyarországon (1890–1900). Ítéltáblák, bírói jogviszony, esküdtszék.* = *Dél-alföldi évszázadok* 23. Szeged, 2006. 177–178. p., 181–184. p., RÉVÉSZ T. MIHÁLY: *A sajtószabadság érvényesülése Magyarországon, 1867–1875.* Budapest, 1986. 37–54. p., 183–227. p.

²⁵ ANTAL TAMÁS: *Törvénykezési reformok Magyarországon (1890–1900). Ítéltáblák, bírói jogviszony, esküdtszék.* = *Dél-alföldi évszázadok* 23. Szeged, 2006. 177–178. p., 181–184. p., RÉVÉSZ T. MIHÁLY: *A sajtószabadság érvényesülése Magyarországon, 1867–1875.* Budapest, 1986. 37–54. p., 183–227. p.

²⁶ ANTAL TAMÁS: *Törvénykezési reformok Magyarországon (1890–1900). Ítéltáblák, bírói jogviszony, esküdtszék.* = *Dél-alföldi évszázadok* 23. Szeged, 2006. 177–178. p., 181–184. p., RÉVÉSZ T. MIHÁLY: *A sajtószabadság érvényesülése Magyarországon, 1867–1875.* Budapest, 1986. 37–54. p., 183–227. p.

olasz jogi megoldásokat szemlélhette.²⁷ Az eredeti, angliai jury-ről még nem álltak rendelkezésre empirikus megfigyelésen alapuló, részletes összefoglalók. Mivel Anglia példája a parlamentarizmus jogintézményeinek tanulmányozása szempontjából sem volt mellőzhető, Horvát Boldizsár igazságügy-miniszter egy kormánytisztviselő kiküldetését határozta el Nagy-Britanniába. A választása az akkor harminc éves, energikus lelkületű fiatal jogászra, a későbbi nagy reformerre, Szilágyi Dezsőre esett.

Szilágyi 175 éve, 1840-ben született Nagyváradon. Tanulmányait ugyanott végezte, és egész életére kihatóan szocializálódott a kálvinizmus jellemformáló hatásai által: a kitartó, meg nem alkuvó természetét, az őt jellemző és nemes értelemben vett nagyravágyást otthonról hozta magával, miként nem hiányzott belőle az önérzetnek azon fajtája sem, amelyet hiúságnak nevezünk. Édesapja tekintélyes ügyvéd lévén, a jog iránti érdeklődés már ifjonti korában felébredt benne. Felsőfokú tanulmányait a bécsi és a pesti egyetemen végezte, majd maga is ügyvédi gyakorlatba kezdett a magyar fővárosban, továbbá a *Pesti Napló* és a *Magyarország* publicistája lett. Az Igazságügyi Minisztérium szervezésekor, 1867-ben Horvát Boldizsár nevezte ki elnöki titkárrul, majd tehetsége által a ranglétrán hamar emelkedni kezdett, s 1868-ban már minisztériumi osztálytanácsossá lépett elő. A törvényelőkészítő munkája során korán kiviláglott gényusza, magas felkészültsége és vezéregyénisége. Talán túlságosan is. Mindenesetre, a nyelvismeretére, az olvasottságára s a nehezen irányítható személyiségére tekintettel, Horvát őt menesztette Angliába 1870-ben, ahol fél évet töltött többek között a büntető anyagi és eljárásjog a *posteriori* vizsgálatával.²⁸

Sorfordító hónapok voltak ezek Szilágyi Dezső számára. Ekkor fedezte

²⁵ MÁTHÉ GÁBOR: *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása, 1867–1875.* Budapest, 1982. 76–82. p., STIPTA ISTVÁN: *A magyar bírósági rendszer története.* Debrecen, 1998. 134–135. p.

²⁶ RÉSŐ ENSEL SÁNDOR: *Az esküdtszék Magyarországon.* Pest, 1867. (e könyv a címmel ellentétben az európai, főként a német esküdtszéki megoldásokról adott részletes körképet); FAYER LÁSZLÓ: *Refom-mozgalmak az esküdtszéki intézmény terén.* In: *Magyar Themis.* 1871. december 5. (5. szám) 37. p., 1872. január 30. (5. szám) 38–39. p., február 27. (9. szám) 72–73. p., FAYER LÁSZLÓ: *A "Schöffengericht" kérdésének legújabb stádiuma.* In: *Magyar Themis.* 1872. augusztus 20. (34. szám) 284. p., FAYER LÁSZLÓ: *A Schöffengericht jelenlegi állása Németországban.* In: *Magyar Themis.* 1873. október 23. (46. szám) 351–352. p., november 6. (48. szám) 367–368. p.; PETER LANDAU: *Schwurgerichte und Schöffengerichte in Deutschland im 19. Jahrhundert bis 1870.* In: *The Trial Jury in England, France, Germany, 1700–1900.* Editor: A. Padoa Schioppa. Berlin, 1987. 241–304. p.

²⁷ JAMES M. DONOVAN: *Magistrates and Juries in France, 1791–1952.* In: *French Historical Studies.* 1999. Vol. 22, No. 3, 379–420. p., különösen: 380–410. p., JAMES M. DONOVAN: *Not a Right but a Public Function: The Debate in the French National Assembly over the 1872 Law on Jury Formation.* In: *French History.* 2007. Vol. 21, No. 4, 395–410. p.; RUSZOLY 2005, 271. p., 285. p., 307. p.

²⁸ JÓNÁS KÁROLY – RILLÁM JUDIT: *A magyar országgyűlés elnökei, 1848–2002.* Almanach. Budapest, 2002. 123–124. p., KUPA LÁSZLÓ: *Szilágyi Dezső.* In: *JURA.* 1997. 2. szám. 49–50. p.; –Á–R–: *Szilágyi Dezső.* In: *Vasárnapi Újság.* 1878. május 12. (19. szám) 293. p.

fel az esküdtbíraskodás esszenciáját, és hazatérve annak egyik legelkötelezettebb híve lett. Ez a reveláció egész életén át elkísérte. Ennek eredménye volt, hogy húsz hosszú évvel később, immár igazságügy-miniszterként – szemben például Pauler Tivadarral és Fabiny Teofillal –, szenvedélyesen ragaszkodott az esküdtszék hatáskörének kiterjesztéséhez s a bűnvádi eljárás kodifikációjába történő beemeléséhez. Túlzás nélkül tekinthető úgy, hogy az esküdtszék előtti főtárgyalás beintegrálása a Bűnvádi perrendtartásba nélküle nem valósulhatott volna meg, hiszen azt mind Csemegi Károly, mind Fabiny elutasította a Tisza Kálmán miniszterelnöksége idején alkotott törvénytervezetek szövegezése során (1882, 1886, 1889),²⁹ és a magyar gyakorló jogászság – főként a bírák és az ügyészek – is bizalmatlan volt a laikus bíraskodás iránt.³⁰

Országgyűlési képviselőtársa, egyben az 1848-as és Függetlenségi Párt vezető szónoka, Polónyi Géza – kívül éveken át hevesen s nem egyszer megalázó módon csatározott a plenáris üléseken – maga ismerte el a perrendtartás vitája közben, amikor Szilágyi már nem miniszter, hanem a képviselőház elnöke volt: „lehetetlen e pillanatban nem konstatálni, hogy annak, hogy Magyarország esküdtszéki intézménnyel lesz megáldva, előzményei vannak, és hogy idáig jutotunk, e végre szüksége volt az országnak olyan lángelmére és hatalmas szívre, amely e ház mostani tisztelt elnökét díszíti, mert Magyarországnak esküdtszéki intézménye ma még nem lett volna nélküle.”³¹

Szokás bírálni Szilágyit, mert viszonylag kevés jogirodalmi művet írt az eredményekben gazdag pályafutása alatt.³² „Szilágyi a szellemi munka embere, a szó legszűkebb értelmében. A tollnál jobban szereti az élő szót. Inkább szeret olvasni, tanulni, gondolkodni, tárgyalni és vitatni – mint írni. Azért mindig inkább lesz a parlamentben debatter, az egyetemen előadó, s általában mindenütt inkább kíván az eszmék tisztázására vitatkozás útján hatni – mint a tanok

²⁹ Magyar bűnvádi eljárás a törvényszékek előtt. A m. k. igazságügyminiszter megbízásából készítette CSEMEGI KÁROLY. Melléklet a Jogtudományi Közlönyhöz. Budapest, 1882.; Magyar bűnvádi eljárás a törvényszékek előtt. A m. k. igazságügyminiszter megbízásából készítette CSEMEGI KÁROLY. Második – részben az igazságügyminiszteri enquêt határozatai alapján átdolgozott kiadás. Budapest, 1886.; A magyar bűnvádi eljárás törvényjavaslata. A képviselőház elé terjesztette FABINY TEOFIL m. kir. igazságügyminister. Budapest, 1889.

³⁰ ANTAL 2006, 253–258. p., FINKEY 1948, 165–169. p., 176. p.; VARGHA FERENC: Az esküdtszék. Budapest, 1905., BAUMGARTEN IZIDOR: A törvényhozás művészetéről. In: Jogállam. 1905. 1. szám. 1–19. p., különösen: 14–18. p., KÁRMÁN ELEMÉR: Tanulások az esküdtbíróságaink hároméves működéséből. In: Jogtudományi Közlöny. 1903. augusztus 21. (34. szám) 283–286. p.

³¹ ANTAL 2006, 225. p.; Polónyi Gézáról lásd: GÖRÖG STAUB KÁROLY – RATAY GÉZA: Wekerle Sándor. h.n. [Budapest], 2011. 285. p.

³² EÖTVÖS KÁROLY: Szilágyi és Káldy. = Eötvös Károly munkái XVII. Szerk.: A Révai testvérek. Budapest, 1906. 25–28. p.

formulázásában venni részt.”³³ Az egyik legfontosabb szakmai közleménye éppen témánkhoz illeszkedik, ugyanis Albionból visszatérően, összefoglaló jelentést készített utazásának tapasztalatairól, amelynek némely részletei a Themis című folyóiratban váltak publikussá három folytatásban.³⁴ Mivel az igazságügyi minisztériumi levéltár később megsemmisült, így csupán e forrásból rekonstruálhatók az akkori nézetei.

3. Szilágyi Dezső az angol esküdtszék működéséről

„Én megvallom, meglehetősen pessimista voltam a jury intézményére nézve. Lelkesedéssel nem viseltetem ez intézmény iránt” – e negatív kiindulópont jellemezte Szilágyi Dezsőt olvasmányélményein nyugvó ismeretei alapján.³⁵ Pályafutása első szakaszában a jó hivatásos bírát lényegesen többre értékelte a jó esküdtnél, bár a bírói s az ügyési kar feltétlen tisztelete később is karakterisztikus volt a magyar jogi professzió szereplőiről alkotott nézeteiben. Kiküldetésének ideje alatt az esküdtszékről nyert benyomásainak forrása elsősorban a londoni központi büntető bíróság, az Old Bailey volt.

Elsőként az esküdteknek a perbeli funkciójukhoz való hozzáállását vizsgálta; azt, mennyire érzik át a felelősségük súlyát a közbenső ítélet (verdikt) meghozatalakor:

„Én azt találtam, hogy rendesen kötelességük komoly tudatával bírnak. Hogy főleg a bizonyítékokra szorosan ügyelnek, s a verdict rendesen a bizonyítékokra, s nem valami általános homályos benyomásra van alapítva, hogy számos esetben a természetes szánalmat, rokonszenvet, kötelesség érzetök legyőzte, hogy a világos és az ügy érdemét tárgyzó okoskodás legnagyobb hatással van rájuk. Az eredmény nagyban és egészben véve, az: hogy rendesen helyes verdictet adnak, melyben a közönség és még az ügyvédek is megnyugodnak.”³⁶

A londoni átlagos esküdttet tárgyilagossnak, egzakt gondolkodásúnak találta, s nem olyannak, aki valamilyen kegyelmet osztogat. Úgy vélte, ez nem csupán az ő érzete volt, hanem az angol gyakorló jogászok maguk is elégedetten alkalmazták e jogintézményt, s nem állították szembe az esküdteket és a hivatásos bírakat oly élesen, mint azt tették volt Magyarországon.

Ámde magát az esküdti szolgálatot az angol társadalom szerinte is tehernek

³³ –Á–R–: Szilágyi Dezső. In: Vasárnapi Újság. 1878. május 12. (19. szám) 294. p.

³⁴ SZILÁGYI DEZSŐ igazságügyminiszteri osztálytanácsos hivatalos jelentéséből, az angol büntető eljárást illetően. In: Themis. 1870. szeptember 6. (10. szám) 122. p., szeptember 13. (11. szám) 134–137. p., október 4. (14. szám) 193–194. p.

³⁵ SZILÁGYI 1870, 135. p.

³⁶ Uo. 136. p.

érezte, s a jobb módúak, főként a special jury képesek, igyekeztek szabadulni alóla:

„Londonban különösen a special jury lajstromon nézve valóságos confusio uralkodik. Ugyanazon ember sokszor ugyanazon napra három törvényszékhez van idézve szolgálatra. Miből aztán az lesz, hogy egyikhez sem megy. A qualificatio is jelenleg úgy tekintetik, mint amely részben alacsony, részben határozatlan. Az utóbbi években egy parlamenti select committee egy törvényjavaslat kidolgozásával bízott meg a jury qualificatioja s idézésére nézve. A javaslat készen is van, de még nem tárgyalattott.”³⁷

Az utolsó mondatban minden bizonnyal a már általunk is említett 1870. évi Juries Act-re utalt, amely a speciális – főként kereskedelmi ügyekben eljáró – esküdtszékek cenzusait, valamint a mentességi szabályokat változtatta meg.³⁸

Érdekes megfigyelést tett, amikor arról számolt be, hogy az esetek többségében a peres felek nem éltek a *rekuzáció jogával*, vagyis azzal a jussal, amit francia műszóval *voir dire*-nak neveznek.³⁹ Kizárólag politikai természetű bűncselekmények esetén volt gyakori. Mindez valóban lényeges észrevételnek tekinthető, hiszen a visszautasítási jogot máig az esküdtszék egyik pregnáns sajátosságának tartják, főként az Amerikai Egyesült Államokban.

Szilágyi megtapasztalta, hogy a 19. század második felében az angol esküdtek – az említett reformoknak köszönhetően – akkor is fegyelmezetten tettek eleget feladatuknak, ha a törvény szerint súlyos büntetést kellett alkalmaznia a bíróságnak a bűnösség (guilty) megállapítása következményeként. A magyar szabályozással szemben, az ottani eljárásjog megengedte, hogy döntésképtelenség esetén szakmai tanácsot kérjenek a bírótól, amit azután hűen követni szoktak. Szintén eltért az európai esküdtszékek gyakorlatától a kegyelemre ajánlás lehetősége. Míg a magyar esküdtek ilyen jelzést nem tehettek, addig az angol laikusok e kérdésben akár indokolt véleményt is előterjeszthettek a verdikt kiegészítéseként:

„A verdict mindig a guilty vagy not guilty. A jury gyakran a szoros értelemben vett verdicten kívül más nyilatkozatot is tesz. Sokszor kegyelembe ajánlja a vádlottat. Mászor némileg motiválja, miért mond not guiltyt. »Ezt és ezt a tényt nem látja a jury minden józan kételyt kizárólag bebizonyítva, s a kétely jótékonyágát a vádlottnak adja, s ezért not guilty.« Ez utóbbira egyébiránt a bíró mindig utasítja őket, ha t. i. alapos kételyük van. A kegyelembe ajánlás mellett megmondják, mi alapon teszik. Ha nem mondják meg, a bíró megkérdi. A bírótól függ ez ajánlat méltatása. Rendesen, ha alapos, szelídítőleg

³⁷ Uo. 136. p.

³⁸ KENNEDY 1826, 80–89. p.; JAMES OLDHAM: Trial by Jury: the Seventh Amendment and Anglo-American Special Juries. New York–London, 2006. különösen: 127–128. p., 142–145. p.

³⁹ BADÓ ATTILA: Az angolszász típusú esküdtszék kritikai elemzése. In: Acta Jur. et Pol. Szeged. Tomus L., Fasc. 1. Szeged, 1996. 28–38. p., BADÓ ATTILA: Az igazságszolgáltató hatalom függetlensége és a tisztességes eljárás. = A Pólay Elemér Alapítvány könyvtára 47. Szeged, 2013. 126–139. p.

hat az ítéletre. [...] A *continentalis jury* másképp vonta volna ki magát a dilemmából. Nem ajánlotta volna kegyelemre, hanem kegyelmet adott volna maga. Ez a különbség a két *jury* közt.⁴⁰

Az angliai hivatásos bírák perbeli szerepe a tárgyaló teremben több szempontból is eltért a hazaihoz képest. Ez szükségszerű következménye volt az esküdtbíráskodásnak, s valójában már a középkorban kialakult:

„Meglehetős fesztelenül mozognak a tényezők. Két pont van azonban, melyre nem csak mindkét ügyvéd, kölcsönösen, hanem főleg a felettük álló bíró ügyel. Nem engedi, hogy bármi hozzassék az esküdtek elé, ami a törvény által ki van zárva, vagy a dologra nem tartozik. Számos esetben nem engedi, hogy bizonyos kérdés intéztessék a tanúkhöz. Máskor kikérdezi az ügyvédet, mit akar a tanúval bebizonyítani. És ahhoz képest megengedi a kikérdezést vagy nem. Megtörténik, hogy a kikérdezést félbeszakítja, mert úgy mond, a kérdéses tény be van bizonyítva. Ezen jogukkal a bírák igen gyakran élnek, és sohasem hallottam a legkisebb összekocczanást sem közöttük és az ügyvédek közt. A másik pont az, hogy a bírák szorgosan ügyelnek nem csak arra, hogy az esküdtek elé csak a törvény által megengedett *evidentia* hozassék, hanem arra is, hogy a tárgyalásban előkerült bizonyítékok az ügyvédek által szándékosan vagy tévedésből másképp ne adassanak az esküdtszék elé, s a jogi kérdés iránt téves fogalom ne terjesztessék elébök. [...] Mindez hatalmasan közreműködik arra, hogy a vita közösen elismert s megállapított alapokon folyjon, és az esküdtek teljesen és egészen ismerjék az előzmények való állását, melyre *verdict*jöket alapítják.⁴¹

Szilágyi a tárgyalást vezető bírónak a bizonyítást követő, összefoglalásra irányuló tevékenységére is felfigyelt. Ez ugyan hazánkban szintén létezett, de a ki egyezést követően még nem alakult ki az egységes gyakorlata, s később is igen vitatott volt, milyen tartalommal történjék: a bíró közölheti-e de facto a saját jogászai álláspontját, vagy nem (de jure mind a sajtóesküdtszéki rendeletek, mind a Bünvádi perrendtartás tiltotta a bírói szakvélemény kifejtését).

„A bírónak befolyását rendkívül emeli a bizonyítási eljárás reassumtioja. Hanem nem kell képzelní, hogy ez merő ismétlése lenne a tárgyaláson előkerült vádnak és védelemnek. Akárhányszor megmondja a bíró, ez és ez az állítás semmi hitelt nem érdemel. Erre a tanúvallomásra nem lehet támaszkodni, szóval bírálólág végigmegy a vád és a védelem által felhozott *evidentián*, és valósággal megmondja, mi érdemel tekintetet és mi nem. Akárhányszor hallottam, hogy megmondta, miszerint a védelem alapja semmi valószínűséggel nem bír. A Millar-ügyben kijelenté, hogy a védelem fő alapja, miszerint azon idegen, ki a meggyilkolt kulcsait elkérte, és Millar, két különböző egyén, teljese valószínűtlen, s az esküdtek arra mit se adjanak. [...] Ha bárminemű törvénykérdés merül fel, erről a bíró határozott utasítást ad az esküdteknek, s pontosan megjelöli azon feltételeket, melyek

⁴⁰ SZILÁGYI 1870, 136. p.

⁴¹ Uo. 137. p.

meglétében ilyen vagy olyan verdictet kell adniok. Sokszor még azt is megmondja, hogy az *evidentia* mely verdictre utal. Mindez higgadt, méltóságos, s majdnem száraz modorban történik. És senki meg nem ütközik rajta. Lehetetlen volt meglegedés nélkül szemlélni azt a bizalmat és tiszteletet, mellyel az esküdtek a bíró iránt vannak. Főleg ha az a három *common-law* főtörvényszékhez tartozik. Midőn a bíró megkezdi a *charge*-ot, általános mozgás van az esküdtek boxban. Mindenki a bíró felé fordul, és feszült figyelemmel hallgatja, mint mond. Pedig – rendszerint – a külső hatás minden eszköze nélkül beszél; ülve, lassú hangon, az esküdtekhez fordulva. Követik is lelkiismeretesen, amire utasítja őket.⁴²

Ugyanakkor az is kiváglott a magyar tudós előtt, hogy a tárgyalást vezető bíró mindezek ellenére, alárendelt helyzetben állt az esküdtekkel szemben: kötötte őt a verdiktjük. Egy emberölési ügyben például, melyben a jury nem tudott egyezsége jutni, a tárgyalóterembe visszatérő esküdteknek a bíró egyértelműen kifejtette szakmai álláspontját, hozzátéve, hogy ők bármiként döntenek, azt neki el kell fogadnia. Az esküdtszék végül eleget tett kötelességének, és a tényeknek megfelelően bűnösséget megállapító döntést hozott. A konklúzió tanulságos:

„Ez eset tisztán mutatja, mit tehet a bíró, ha észreveszi, hogy az esküdtek kötelességük teljesítése közben haboznak. Más direct hatalma nincs. Ha itt a jury kimondja, hogy [a vádlott] ártatlan, vagy csak gondatlan emberölésben bűnös: világosan hamis verdictet adott volna. De a bíró mit sem tehetett volna ellene. A bírónak hatalmában áll az igaztalan elítélést hatályában megakadályozni. De az igazságtalan felmentés ellen, ha már megtörtént, nincs hatalma. [...] Csak annyit jegyzek meg, hogy az ily kritikus ponton dől el: bír-e az esküdtszék kötelességérzettel? Félek, hogy az ily kísérletet kevés continentalis jury állaná ki.”⁴³

Az ügyvédek szerepét illetően Szilágyi ügy érzékelt, hogy a büntető ügyekben való közreműködés általában kisebb megbecsültséggel bírt, mint a polgári ügyekben. Inkább csak a fiatal vagy a civilisztikában kevésbé sikeres idősebb ügyvédek vállaltak jogi védelmet az Old Bailey-n, illetve azok tárgyaltak ott, akiket a korona vádképviseléssel bízott meg (government prosecution). A vidéki esküdtbíróságokon nem mutatkozott ennyire éles különbség a két ügyszak presztízse között, de a magánjogi ott is preferáltabb volt, és jobban jövedelmezett. Az angol ügyvédek perbeli tevékenysége már akkor differenciálódott a magyar társaikétól:

„Mindemellett meg kell vallani, hogy az angol ügyvédi kar becsületesen közreműködik a büntető igazságszolgáltatásban, és meglehetősen ment maradt sok oly kinövéstől, mely a continensen a büntető praxistól majdnem elválaszthatatlan. Az ügyvéd fő kötelessége a

⁴² Uo. 137. p. (A common law főtörvényszékein ekkor még a tradicionális Court of Queen's Bench, a Court of Common Pleas és a Court of Exchequer volt értendő. Lásd: CARTER 1944, 49–59. p.)

⁴³ Uo. 193. p.

tanúk kikérdezése, s a keresztkérdések tétele. Ez elannyira lényeges, hogy a jelenlegi leghíresebb angol büntető ügyvéd nem annyira szónoklatának, még kevésbé tudományának, mint kérdezési ügyességének köszönheti hírét és 130–150 ezer font jövedelmét. Itt azonban egy árnyoldalt kell megemlíteni az angol praxisnak. Az angol ügyvéd fő törekvése az ellenfél tanúját zavarba hozni, ellenmondásokba bonyolítani. És így igen gyakran történik, hogy durván bánnak vele, faggatják, nevetségessé teszik. [...] Általában eddig azt tapasztaltam, hogy a dolog érdeme sokkal hatalmasabb a szónoklatnál. Semminemű tréfa, szép szó, elmés okoskodás nem hiteti el az esküdtszékkal, hogy a fekete fehér. Ez ugyan – mint hallom – nem mindig úgy van; az [a megyei] assizes-okról, különösen pedig a quarter sessions-ekről, hol nem igen van jogtudós bíró s a fiatal kar practisál, számos adoma kering; mindamellett nem hiszem, hogy csalódjam, ha azt mondom, hogy a szónoklat nem veszélyes az angol esküdtszékre nézve.”⁴⁴

Összességében az angol esküdtbíráskodás nagy és pozitív hatást gyakorolt az ifjú Szilágyira. Ha nem is pálfordulás történt nézeteiben,

„de világos, kétségre vonhatlan tény előttem, hogy a jury, legalább Angliában, egy becsületes és igazságos büntető törvénykezés fő tényezője. Én mint egy negyven esetet hallottam eldönteni a jury által. Eltekintve azon vélemény-különbségtől, mely gondolkozó emberek között gyakran támad, anélkül, hogy egyik is határozottan alaptalan lenne, én a jury verdictjét alaposnak, és legtöbb esetben nézetemmel egyezőnek tartottam.”⁴⁵

Ekként konkludált beszámolójában, melynek publikált változata ugyan torz, de a szakmai lényeglátását, fölkeltett érdeklődését érzékletesen bizonyítja az utókor számára is.

Negyedszázaddal később, a Bűnvádi perrendtartás javaslatához készített miniszteri indokolásban (1895) az 1870-ben szerzett heurisztikus benyomások már meggyőződéssé értek. Ugyanis nem kétséges, hogy a perrendtartás indokolásának általános részében olvasható, tudományos értékű összehasonlító fejtegetések, nem az akkor hivatalban lévő igazságügy-miniszter, Erdély Sándor vagy a normaszöveget fogalmazó Balogh Jenő,⁴⁶ hanem a kodifikációt irányító Szilágyi Dezső gondolatai:

„A jogtörténet nem ismer intézményt, mely oly kevés idő alatt annyi országot hódított volna meg, mint az esküdtszék, mely Keletindióban épp úgy, mint Amerikában, s immár majdnem egész Európában működik, s ezzel életrevalóságának tagadhatatlan bizonyosságot adta. Az intézmények jó vagy rossz volta fölött a tapasztalás dönt. [...] A törvényhozás nem mellőzheti az esküdtbírásgot, mely a nyilvánosság, a szóbeliség és a közvetlenség

⁴⁴ Uo. 193. p. (A quarter sessions eredetileg évnegyedenként összeülő megyei bíróságok voltak rendszerint egy királyi békebíró elnökletével, 1590 után a lényegesebb reformjukra 1842-ben került sor. Lásd: CARTER 1944, 123–124. p.)

⁴⁵ Uo. 135. p.

⁴⁶ FINKEY 1948, 176–177. p., 198–199. p.

*elvéinek megtestesülése; melynél minden, ami történik, fényes nappal történik; melynél az élő szó a tárgyalás alatt levő ügy tényállását fényképszerűleg tükrözi vissza az esküdtek lelkébe, míg az állandó bíró az ügy korábbi stádiumainak hatása alatt áll; s melynél a bizonyítékok szabad mérlegelése teljesen érvényesül, míg a hivatásos bíró a törvényes bizonyítékok rendszerének önkéntelenül enged befolyást.*⁴⁷

Az angol esküdtszéket tekintette etalonnak még akkor is, ha nyilvánvalóan tudta, hogy az Magyarországon csak mutatis mutandis alkalmazható. Különösen az esküdtek hatáskörét érintően alakult ki vita az európai és a hazai tudományosságban: a tény- és a jogkérdések elválaszthatósága vagy éppen elválaszthatatlansága körül. Szilágyi az általa jól ismert brit modellt követte és ajánlotta:

*„Angliában és Skótszágban a vádirat (indictment) akként volt és van szerkesztve, hogy csekély alaki módosítással ítéletté válhassék; az esküdtek határozata kiterjed a vádirat egész tartalmára s az igenlő határozat (guilty) nem egyéb, mint a vádiratnak egyszerű elfogadása, ítélet erejére való emelése, amihez rendszerint nem kell egyéb, mint a szövegezést az állítás alakjából a megállapítás formájába tenni át. A jury hatáskörébe esik tehát minden kérdés, azt az egyet kivéve, mely szorosan a kiszabandó büntetésre vonatkozik. Nyilvánvaló, hogy egyrészt az angol jury igazságügyi intézmény volt mindig, másrészt pedig, hogy lord [Edward] Coke ama tételének, »de facto judicant juratores, de jure judices« az angol jogban soha sem volt az az értelme, hogy az esküdtek működése a jogkérdésből kizárva legyen. [...] Az angol jury kivételes természetű special verdictje, melyet az 1792. évi híres libel-actával egyezőleg, az 1881. évi new yorki perrendtartás csak a sajtóügyekben zár ki, bizonyosságot tesz arról, hogy a tény- és jogkérdések szétválasztása nem lehetetlen. Csakhogy a külső tettek magában véve nincs jogi jelentősége. De mihelyt az ily tettet a büntető törvényre vonatkoztatjuk, melytől nevet és jelentőséget kap; mihelyt tehát az ily tett büntetőjogilag relevánssá, büntetendő cselekménnyé lesz: a ténykérdés menten a bűnösség kérdésévé válik s következőképp jogi jelleget ölt.*⁴⁸

A magyar esküdtszéki főtárgyalás gyakorlata később számos elgondolkodtató tanulságot szolgáltatott az esküdtek kompetenciája és a „kérdésfeltevés művészete” vonatkozásában. Sajnos negatív jellegűeket is, azonban ezeket Szilágyi már nem érthette meg. Így teljes meggyőződéssel vallotta:

„A ténykérdésre szorított esküdtek, akik csak a tegnap históriájával foglalkoznak, nem felelhetnek meg hivatásuknak. S ha megkívánjuk tőlök, hogy a vádlottnak törvény szerinti bűnössége fölött határozzanak, akkor az esküdtek és a bíróság működésének hatá-

⁴⁷ Az 1892. február hó 18-ára hirdetett országgyűlés nyomtatványai. Képviselőház. Irományok, XXVII. kötet (1895), 870. szám. 62. p.

⁴⁸ Uo. 57–58. p. (Az említett 1792. évi Libel Act jelentősen kiterjesztette az esküdtek döntési kompetenciáját a becsületsértési és rágalmozási ügyekben. Lásd: HOSTETTLER 1996, 84–85. p., 98–99. p., 146–147. p.)

rait a tény és a jog elválasztó okai szerint nem jelölhetjük ki. Nem szenved kétséget, hogy nem az esküdtszékeknek volt az az ő formula szánva: *Da mihi factum, dabo tibi jus*. [...] Az ezerfejű nép egy véleményen nem lehet. Egyes, mindenben elégedetlen esküdtek kifakadása még nem a nép szava, s legkevésbé sem lehet annak a népnek szava, mely az intézménynek törvényes úton való megszüntetése iránt nem intézkedik, s az esküdtbíró-ság ítéleteinek igazságosságában hisz.⁴⁹

Ő legalábbis magabiztosan hitt benne:

„Anglia példája tökéletesen meggyőzött engem arról: hogy az esküdtszéki rendszernek jó büntető igazságszolgáltatás lehet eredménye. És nem hihetem azt – legalább elvben –, hogy ez intézményre bármely ország az égtől privilegiumot nyert volna. A legfőbb akadály mindenesetre az, hogy a törvényhozás csak a külső feltételeket teremtheti meg. A lelket egy más faktor, maguk az emberek, a nemzet öntik belé. Amit a törvényhozás tehet, csak az: hogy sikeres példán okulva, az eredmény biztosítására mindent megtegyen, ami tőle függ.”⁵⁰

4. Utószó

Szilágyi Dezső éppen akkor járt Angliában, amikor az ottani esküdtszéki bíráskodásban változások indukálódtak. Miként tanulmányunk első részében bemutattuk, a brit jogszolgáltatásban a 19. század közepén találkozott az archaikus múlt és a modernizációt feltételező jövő. Szilágyi abban a szerencsés helyzetben volt, hogy ekként egyaránt megismerhette a jury közép- és kora-újkor gyökereit, valamint a folyamatban lévő reformok útján feltárt hibákat, az elméleti és gyakorlati kritikákat, illetve láthatta az új törvénykezési célokat. Csupán azt nem vette észre, hogy míg kontinens-szerte – így Magyarországon is – az esküdtszék a liberális állameszmény új intézményei közé tartozott, addig ugyanebben az időben, Angliában számos típusa már inkább a nehézkes, konzervatív, meghaladni kívánt jogintézmények sorában foglalt helyet. Mindenesetre a később – már miniszterként – kezdeményezett igazságügyi reformjai mély szakmai meggyőződésen alapultak,⁵¹ amelynek egy része – különösen az európeér látásmód és a szabadelvű jogintézmények tisztelete – fiatal éveire, bennük első napnyugati utazására vezethető vissza.

⁴⁹ Uo. 58. p.

⁵⁰ SZILÁGYI 1870, 136. p.

⁵¹ STIPTA ISTVÁN: Szilágyi Dezső és az igazságügyi modernizáció. In: Deák és utódai. Magyar igazságügyi miniszterek 1848/49-ben és a dualizmus korában. Szerk.: Csíbi Norbert, Domaniczky Endre. Pécs, 2004. 137–152. p., ANTAL TAMÁS: Szilágyi Dezső igazságügyi reformjairól (1890–1900). In: Jogtörténeti tanulmányok VIII. Szerk.: Kajtár István, etc. Pécs, 2005. 9–28. p.

ÁDÁM ANTAL

A hazai egyházak és más vallási szervezetek jogi helyzetéről

Baráti nagyrabecsüléssel köszöntöm Tóth Károly Kolléga Urat, és szívből kívánom, hogy munkásságát jó egészségben, kellemes élményekkel folytassa!

1. Bevezető megjegyzések

1.1. Hit, vallás, egyház

A 20. század számos kegyetlen folyamata, eseménye jelentősen érintette, illetve módosította a vallások és az egyházak helyzetét és szerepét Magyarországon is. A végbement változások látványos következményének tekinthetjük a szekularizációt és a szakralizációt is.¹ A vallás rendszerbe foglalt és kinyilvánított, tehát megismerhetővé tett hitelvek, valamint az azokhoz igazodó, kötelező magatartásszabályok összessége és ezek megvalósulási folyamata. A hitelvek a világ és az ember eredetére, rendeltetésére és kapcsolatára, az emberi test és lélek viszonyára, az emberek, illetve más élőlények halál utáni sorsára, a megismerhető világon túli legfőbb lény vagy lények létére és szerepére, a világ-mindenséget átható bizonyos természeti vagy természetfeletti erők, szellemek és törvényszerűségek lényegére és hatására, továbbá a vallási közösség (egyház) viszonyaira vonatkozó, a hitvalló, a vallásos emberek által elfogadandó és tiszteletben tartandó megállapítások összessége.

A hitelvekhez igazodó vallási normák között sajátos csoportokat alkotnak a vallásgyakorlás rituális, liturgikus előírásai, a vallásos életvitel illetve magatartás szabályai, valamint a vallási közösség (egyház) szervezetére, intézményeire, tisztségviselőinek, papjainak, szerzeteseinek helyzetére és szerepére vonatkozó rendelkezések. A hitelvek és a hozzájuk kapcsolódó magatartási szabályok

¹ ÁDÁM ANTAL: *Bölcselet, vallás, állami egyházjog*, Budapest-Pécs, 2007. 342 p.; ÁDÁM ANTAL: *Bölcseletek, vallások, jogi alapértékek*, Pécs, 2015. 402 p.; SCHANDA BALÁZS: *Magyar állami egyházjog*, Budapest, 2003; SCHANDA BALÁZS: *Állami egyházjog. Vallásszabadság és vallási közösségek a mai magyar jogban*, Budapest, 2012; SCHANDA BALÁZS: *Keresztény vagy semleges? Az Alaptörvény identitásának kérdése*, Magyar Jog 2015/3.; SCHANDA BALÁZS: *Vallási közösségek - a közjog és a magánjog alanyai: Reflexiók az új törvényi szabályozással kapcsolatban*, in: POGÁCSÁS ANETT (szerk.): *Quaerendo et Creando: Ünnepi kötet Tattay Levente 70. születésnapja alkalmából*. Budapest, 2014. 491-499. p.; *Egyházak és tolerancia Magyarországon (Tudományos konferencia az 1947. évi XXXIII. törvény megszületésének 60. évfordulója alkalmából 2007 december 5)* Oktatási és Kulturális Minisztérium Egyházügyi Kapcsolatok Titkársága, Budapest, 2008; ERDŐ PÉTER – TCHANDA BALÁZS: *Egyház és vallás a mai magyar jogban*, Budapest, 1993

átfogják a hívő ember személyiségének teljességét, meghatározó szerepet töltenek be az emberi méltóságtudatra, életvitelre, az emberi személyiség kibontakozásának, megvalósulásának és magatartásának milyenségére, a vallási közösség belső életére és kapcsolataira. Minden vallás lényeges megnyilvánulása tehát a hit az általa megjelölt természetfeletti, misztikus lényben, lényekben, erőkben, törvényszerűségekből, valamint az ehhez igazodó vallási normák szerinti *egyéni és közösségi életrend*. A vallást tehát erős és hatékony közösségképző köteléknek is tekinthetjük.

A bölceletek és a vallások főbb irányzatainak tanulmányozása alapján azt is megállapíthatjuk, hogy a vallási tanítások *hitre épültsége* nem zárja ki sem a mindenható legfőbb lényre, sem más vallási tételekre vonatkozó bölceleti és tudományos igényű vizsgálatokat és következtetéseket. A vallásokat érintő filozófiai és tudományos megállapítások, valamint a vallási tanítások együttes megismerése ezért nemcsak lehetséges, hanem előnyös tanulságokkal is járhat. A hit, a bölcelet, a tudomány, az etika, az erkölcs, az erény, az ethosz, az áldozat, valamint a hozzájuk kapcsolódó lehetőségek, köteleességek és felelőségek csak együtt képesek hozzájárulni a folyton felmerülő problémák megoldásához, az újabb veszélyek elhárításához, valamint a szellemi, az anyagi és az egyéb értékek gyarapításához.

A vallás az ember egyik kiemelkedő egyéni ügye, a vallás azonban mégsem tekinthető kizárólag magánügynek. A valláshoz és vallási közösséghez, egyházhoz kapcsolódás, a vallás követése, az egyház illetve egyházak működése nem volt pusztán magánügy a történelem korábbi korszakaiban, és nem az a modern jogállam keretei között, jelenleg sem. Közismert, hogy a vallások, illetve az egyházak meghatározó közösség- és történelemformáló szerepet töltek be a földkerekség valamennyi jelentős kultúrkörében, hozzájárultak a tudományok, a művészetek, a kultúra, a szakismeretek, az állami és társadalmi intézmények, az emberi viszonyok fejlődéséhez. A vallások gyakran megalapozták és erősítették a nemzeti azonosságtudatot, fejlesztették a hazafiságot, sőt esetenként annak túlhajtását, a nacionalizmust, a sovinizmust és a xenofóbiát is. A vallás- és egyháztörténet nem nélkülözte a *véres vallásháborúkat, az eretneknek kegyetlen büntetését és az egyházi hatalommal való egyéb visszaéléseket sem*. Ilyen jelenségekkel sajnos napjainkban is találkozunk. A vallás és egyház politikai összefüggéseit látványosan érzékelteti az a körülmény, hogy több országban létrejöttek és működnek vallási irányultságú pártok, illetve a politikai pártok világnézeti felfogásuktól függetlenül szavazatok és politikai támogatás szerzése céljából gyakran nagy gondot fordítanak a vallásos rétegek sajátos arculatának fegyelembé vételére és igényeik teljesítésére.

A politikai-gazdasági rendszerváltozás a közép- és kelet-európai országokban lehetővé tette, hogy a kényszerített szekularizációt a vallások, egyházak állami

támogatása váltsa fel. A politikai, társadalmi, állami viszonyok megváltozását azonban nem mindenütt követte az egyházak belső megújulása és ahhoz igazodó külső funkcionálása. Mellőzhetetlené vált az egyházak működésének további bővülése, korszerűsödése a hagyományos és újszerű társadalmi igények, nehézségek, feszültségek (szegénység, munkanélküliség, gyógyítható és gyógyíthatatlan betegségek, katasztrófák, akcideneciák, magányosság, drogfogyasztás, önzés, bűnözés, terrorizmus, harci cselekmények, háborúk, vándorlás, menekülés stb. következményeinek) enyhítésében, a kölcsönösen figyelmes, segítőkész egyéni és közösségi mentalitás javításában, valamint a koncepciózus közhatalmi szociálpolitika támogatásában, a szolidaritás és a karitás gyarapításában.²

Korszakunkban Magyarországon is párhuzamosan érvényesül a vallásosság terjedése, tartalmának és gyakorlásának módosulása, valamint a vallástalanodás folyamata. A politikai erők 1989 második felében végzett, egyezkedésen és megállapodásán nyugvó magyarországi *békés rendszerváltozás* alaptörvényi kereteit az 1949. évi Alkotmány átfogó reformja, majd azt követően mintegy 20 módosítása illetve kiegészítése határozta meg. A hajdani állami Egyházügyi Hivatal keretében már 1988-ban elkezdődött a vallásszabadság tartalmát és az egyházak helyzetét meghatározó, modern törvény előkészítése. Ebben a munkában néhány közjogásszal és több egyházi képviselővel én is részt vehettem.

A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvényt az 1985-ben választott, de időközi választások révén tekintélyes demokratikus politikusokkal kiegészült Országgyűlés, 1990. február 8-án fogadta el. E rendkívül progresszív, néhány tárgykörben azonban pontatlan, illetve hiányos törvény módosítását, illetve kiegészítését, érvényesülésének két évtizede alatt politikusok, egyházi személyek, kutatók és mások többször kezdeményezték. Azt, hogy a kevés hívőt tömörítő nyilvántartott kisegyházak³ száma 2011. végéig 406-ra emelkedett, főleg az egyházalapítás liberális szabályozása tette lehetővé. E törvény alapján új egyházat már 100 természetes személy alapíthatott, és annak

² Vö. ÁDÁM ANTAL: „The mutual roles of religion and state in Europe” (Edited by Balázs Schanda) Jura 2014/2.

³ SÁJÓ ANDRÁS: A „kisegyház” mint alkotmányjogi képtelenség, *Fundamentum* 1999/2.

Magyarországi egyházak, felekezetek, vallási közösségek 1999-2000, Budapest, 1999; KAMARÁS ISTVÁN: Új vallási mozgalmak világszerte és Magyarországon, *Magyar Tudomány* 1999/5.; PAP ANDRÁS LÁSZLÓ: A vallási és etnikai hovatartozás összefüggései a kisebbségi jogvédelem rendszerében, in: KÖBEL SZILVIA (szerk.): A vallási diszkrimináció ellen – az esélyegyenlőség megteremtéséért. Tudományos konferencia a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény húszéves évfordulója alkalmából, Budapest, 2010; SCHANDA BALÁZS: Alkotmányozás – vallásszabadság – egyház, in: CHRONOWSKI NÓRA – RETRÉTEI JÓZSEF (szerk.): Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára, *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata* 145. Pécs, 2010. 317-334. p.

állami elismeréséhez, vagyis megyei bírósági nyilvántartásba vételéhez az alapítók csak az elfogadott alapszabályt kellett benyújtaniuk, a hitelvi koncepciók tekintetében pedig csak nyilatkozniuk kellett arról, hogy azok nem ütköznek az Alkotmányba vagy törvénybe. A nem visszaható hatályú létszámemelést én sem elleneztem, és indokoltnak tartottam, hogy új egyház alapításához az alapítók képviselője a hitelvi koncepciókat is köteles legyen a nyilvántartásra jogosult bírósághoz benyújtani, amely a működő egyházak képviselőiből és vallástudományi szakemberekből álló véleményező testület állásfoglalásait hasznosítva, dönthetett volna arról, hogy ezek a hitelvek vallásnak minősülnek-e, és nem sértik-e az alkotmányi értékeket. A decentralizált (megyei bírósági) nyilvántartásba vételi hatáskört egyetlen központi bíróság (Legfelsőbb Bíróság, Alkotmánybíróság, Fővárosi Bíróság) jogköre válthatta volna fel. Pontosításra szorult az egyházak működését érintő ügyési felügyeleti jog tartalma és gyakorlási rendje, valamint az Alkotmánybíróság döntési lehetősége is.

Ezekkel az ajánlásokkal szemben - a 2011. április 25-én elfogadott, 2012. január 1-jén hatályba lépett és e tanulmány lezárásáig (2015. május 31-ig) ötször módosított, illetve kiegészített Alaptörvény, továbbá „A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról” szóló 2011. évi C. törvény, és az e törvényt felváltó 2011. december 30-án elfogadott, és 2012 január 1-jén hatályba lépett 2011. évi CCVI. tv.,⁴ valamint az ezt módosító és kiegészítő 2013. évi CXXXIII. tv. - lényegesen eltérő megoldásokat intézményesítettek. A továbbiakban ezeket törekszem bemutatni.

1.2. 2011-ben az egyházakról

A 2011. évi C. sarkalatos törvény tervezetét és igényes indokolását 2011. június 14-i keltezéssel ún. egyéni képviselői törvényjavaslatként a Kereszténydemokrata Néppárt hat képviselője nyújtotta be az Országgyűlés elnökének. E törvényjavaslat 14. §-a szerint, egyház nyilvántartásba vételére irányuló kérelmet a vallási tevékenységet is végző egyesület képviselője a *Fővárosi Bírósághoz* nyújtja be. A törvényjavaslat mellékletében megjelölt 24 egyházat a Bíróság az egyházakkal való kapcsolatért felelős miniszter kezdeményezésére, 30 napon belül vette volna nyilvántartásba. Ezek az egyházak a bejegyzés időpontjától függetlenül folytonosan működhetek volna.

A törvény zárószavazására 2011. július 11-én késő éjszaka került sor. A zárószavazás előtti vita illetve módosító javaslatok intézménye az Országgyűlés Ház-

⁴ A 6/2013. (III.1.) AB határozat terjedelmes indokolással hatályba lépésének napjától, tehát 2012 január 1-jétől, illetve 2012 augusztus 31-től megsemmisítette a 2011. évi CCVI. törvény több rendelkezését.

szabálya szerint a törvényjavaslatokban esetleg megmaradt koherencia-zavarok kiküszöbölését hivatottak szolgálni. Ezúttal azonban az Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottság javaslatára, a Parlament lényegesen módosította az általános és részletes vitán túljutott törvényjavaslatot. Ennek következtében az elfogadott és már nem hatályos 2011. évi C. törvény szerint, új egyház nyilvántartásba vételéről nem a Fővárosi Bíróság, hanem az Országgyűlés dönt. Egyházként való elismeréshez az országgyűlési képviselők legalább kétharmadának egyetértő szavazata szükséges. A törvényi feltételek megléte esetén sem jegyezhető be egyházként olyan közösség, amellyel szemben, működése során az illetékes állami szerv nemzetbiztonsági kockázatot állapított meg. Ha az Országgyűlés elutasítja a nyilvántartásba vételt, jogorvoslati lehetőség nincs. Egy éven belül ismételt bejegyzési kérelmet nem lehet előterjeszteni. A 2011. évi C. törvény a jogorvoslati eljárások szabályozásának mellőzéseért, az egyházzá minősítés parlamenti hatáskörbe utalásáért, a kis létszámú egyházak e státuszának megszüntetéseért és egyesületté nyilvánításáért, továbbá más fogyatékoságokért a sérelmet szenvedők és mások részéről is súlyos kritikákban részesült.⁵

Az Alkotmánybíróság közjogi érvénytelenséget okozó eljárási hibák miatt megsemmisítette ezt a törvényt, illetve kinyilvánította, hogy annak még nem hatályos rendelkezései nem léphetnek hatályba. (164/2011. (XII.20.) AB hat.)⁶

1.3. Az Alaptörvény és az egyházak

Az Alaptörvény „*Nemzeti hitvallás*” c. preambuluma többek között megállapítja: „*Elismerjük a kereszténység nemzetmegtartó szerepét. Becsüljük országunk különböző vallási hagyományait*”. A VII. cikk eredetileg így hangzott: (1) „Mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más meggyőződés szabad megválasztását vagy megváltoztatását és azt a szabadságot, hogy vallását vagy más meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár

⁵ ÁDÁM ANTAL: Vallás, vallásszabadság és egyház Magyarország Alaptörvényének, továbbá „A lelkiismereti- és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról” szóló 2011. évi C. törvény figyelembe vételével, Jura 2011/2.; SCHWEITZER GÁBOR: Észrevételek az új egyházi törvényről, Egyházfórum 2011/2.; WILDMANN JÁNOS: Vita az új egyházi törvényről, Egyházfórum 2011/2.; SZATHMÁRY BÉLA: Vita az új egyházi törvényről, Egyházfórum 2011/2.

⁶ CSINK LÓRÁNT: Az Alkotmánybíróság határozata az egyházügyi törvényről: a törvényhozási eljárás alkotmányossági kérdései: 164/2011. (XII.20.) AB határozat, ABK 2011 december, 1263. JEMA 2012/1.; ANTALÓCZY PÉTER: Az Alaptörvény és az egyházakra vonatkozó legújabb szabályozás dimenziói, Jog – Állam – Politika 2012/3. ANTALÓCZY PÉTER: Az Alaptörvény és az egyházakról szóló törvény összefüggései, in: RIXER ÁDÁM (szerk.): Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére, Budapest, 2012. 205-213. p.

egyéniileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben kinyilvánítsa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja vagy tanítsa. (2) Az állam és az egyházak különváltan működnek. Az egyházak önállóak. Az állam a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházakkal. (3) Az egyházakra vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg”.

Az Alaptörvény 2013. április 1-jén hatályba lépett negyedik módosításának eredményeként a VII. cikk szövegének első bekezdése változatlan maradt. A következő bekezdések pedig így hangzottak: „(2) Az Országgyűlés vallási tevékenységet végző bizonyos szervezeteket sarkalatos törvényben ismerhet el egyházzá, amelyekkel az állam közös célok elérése érdekében együttműködik. Az egyházakat elismerő sarkalatos törvények rendelkezései ellen alkotmányjogi panasz nyújtható be. (3) Az állam és az egyházak, valamint vallási tevékenységet végző más szervezetek különváltan működnek. Az egyházak és a vallási tevékenységet végző más szervezetek önállóak. (4) Az egyházakra vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvények határozzák meg. Vallási tevékenységet végző szervezet egyházzénti elismeréséhez sarkalatos törvény hosszabb működési időszakot, társadalmi támogatást és közös célok elérését szolgáló együttműködési alkalmasságot írhat elő.”

Magyarország *Alaptörvényének ötödik módosítása* 2013. október 1-jétől a VII. cikk (1) bekezdését nem érintette, új (2) és (5) bekezdést iktatott be, az eredeti (2) és (3) bekezdést pedig (3) és (4) bekezdésként módosított és kiegészített tartalommal határozta meg. Ezek alapján az Alaptörvény VII. cikkének e tanulmány befejezésekor hatályos szövege a következő: „(1) Mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más meggyőződés szabad megválasztását vagy megváltoztatását és azt a szabadságot, hogy vallását vagy más meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyéniileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben kinyilvánítsa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja vagy tanítsa. (2) Az azonos hitelveket követők vallásuk gyakorlása céljából sarkalatos törvényben meghatározott szervezeti formában működő vallási közösséget hozhatnak létre. (3) Az állam és a vallási közösségek különváltan működnek. A vallási közösségek önállóak. (4) Az állam és a vallási közösségek a közösségi célok elérése érdekében együttműködhetnek. Az együttműködésről a vallási közösség kérelme alapján az Országgyűlés dönt. Az együttműködésben részt vevő vallási közösségek bevett egyházzént működnek. A bevett egyháznak a közösségi célok elérését szolgáló feladatokban való részvételükre tekintettel az állam sajátos jogosultságokat biztosít. (5) A vallási közösségekre vonatkozó közös szabályokat, valamint az együttműködés feltételeit, a bevett egyházakat és a rájuk vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg”.

Az Alaptörvény VII. cikke 2013. október 1-jétől hatályos szövegének az eredetivel való összevetéséből főleg a következő újszerűségek érzékelhetők. a) Az azonos hitelveket követők vallásuk gyakorlása céljából csak sarkalatos törvényben meghatározott szervezeti formákat hozhatnak létre. b) Az állam és a vallási közösségek közösségi célok elérését szolgáló együttműködése nem követelményként, hanem csak lehetőségként nyert megfogalmazást. c) Az együttműködés nem a partnerek kezdeményezésének, tárgyalásának eredményeként alakulhat ki, hanem a vallási közösség kérelmére, amelynek elfogadásáról az Országgyűlés egyoldalúan dönt. Az így kialakult együttműködésnek a vallási közösségek közül csak a bevett egyházak lehetnek partnerei. d) A közös célok elérését szolgáló feladatokban való részvételre tekintettel, a bevett egyházaknak sajátos jogosultságai nem a kétoldalú megállapodásból, hanem az állam önálló döntéseiből származhatnak. e) Az (5) bekezdés sarkalatos törvényi meghatározását írja elő a bevett egyházakra vonatkozó részletes szabályoknak, az együttműködés feltételeinek, valamint a vallási közösségekre, tehát a bevett egyházakra és a vallási tevékenységet végző szervezetekre vonatkozó közös szabályoknak.

2. A lelkiismereti és a vallásszabadságról, a vallási közösségről, a bevett egyházzal és a vallási tevékenységet végző szervezetéről

2.1. Alkotmányos korlátok

Az *Alkotmánybíróság* 6/2013. (III.1.) AB határozata terjedelmes indokolásban megjelölt több olyan előnyös jogosultságot, amelyek a bevett egyházat megillették – pl. iskolai vallásoktatás, egyházi tevékenység végzése bizonyos állami intézményekben, vallási tárgyú kiadványok előállítására és adómentes árusítása, sajátos pénzügyi támogatás – a vallási tevékenységet végző szervezetet azonban nem. Ezért 2012. január 1-jei hatállyal, illetve 2012. augusztus 31-től megsemmisítette a 2011. évi CCVI. törvény több rendelkezését.

Megjegyzést érdemel az is, hogy az *Emberi Jogok Európai Bírósága* a Magyar Keresztény Mennonita Egyház és mások által kezdeményezett ügyekben 2014. április 8-án publikált ítéletében 11 pontban foglalt állást, és jelölte meg az „Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről” szóló európai egyezménynek azokat a rendelkezéseit, amelyeket bizonyos magyar jogszabályi előírások sértenek. Az ítélet szerint azzal, hogy kevésbé szigorú bánásmód alkalmazása helyett, megfosztották a sértetteket az egyházi státuszuktól, hogy nem igazolható módon politikai színezetű újraelismerési eljárásnak vetették alá az egyházakat, valamint, hogy a kérelmezőket mind a lehetséges együttműködés, mind a hitéleti tevékenységek támogatása terén a bevett egyházaktól eltérően kezelték, a magyar hatóságok nem tettek eleget a semlegesség követelményének.

A Bíróság úgy találta, hogy egy demokratikus társadalomban nem volt nyomós társadalmi indoka ezeknek a jogalkotási lépéseknek. Ezért a Bíróság felhívta a magyar Kormányt és a pert kezdeményezőket, hogy egy közvetve megjelölt időponttól számított 6 hónapon belül, tájékoztassák a Bíróságot azokról a megállapodásokról, amelyeket a vitatott ügyekben elérnek. A magyar Kormány azt kérte, utalják vissza az ügyet az EJEB Nagykarárájához. A Nagykarara öttagú bizottsága nem látott arra utaló körülményt, ami az ítélet megváltoztatását indokolhatná, amely így végérvényessé vált. A magyar Kormánynak tehát egyezsége kell jutnia a kérelmező egyházakkal a státuszuk visszaállítása, valamint az őket ért károk megtérítése tekintetében.

A 2013. augusztus 1-jén hatályba lépett, a 2013. évi CXXXIII. törvénnyel jelentősen módosított és kiegészített 2011. évi CCVI. törvény (a továbbiakban: Lvetv.) egybekapcsolva, tehát együtt határozza meg a lelkiismereti és a vallásszabadság összetevőit.⁷ Ezek szerint mindenkinek joga van a lelkiismeret és a vallás szabadságához. A lelkiismereti és a vallásszabadság joga magában foglalja a vallás vagy más meggyőződés szabad megválasztását, vagy megváltoztatását, és azt a szabadságot, hogy vallását vagy más meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben kinyilvánítsa, vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja, vagy tanítsa. A lelkiismereti vagy vallási meggyőződés megválasztása, elfogadása, kinyilvánítása és megvallása, továbbá annak megváltoztatása, illetve gyakorlása miatt senkit előny vagy hátrány nem érhet. A szülőnek, gyámnak joga van ahhoz, hogy a kiskorú gyermek erkölcsi, vallási neveléséről, vallásos oktatásáról döntsön, és arról megfelelően gondoskodjék. A lelkiismereti és a vallásszabadság gyakorlását az oktatási, egészségügyi, szociális, család-, gyermek- és ifjúságvédelmi intézményben ellátottak, valamint a büntetés-végrehajtási intézetben fogva tartottak számára, egyéni és közösségi szinten is, lehetővé kell tenni. A lelkiismereti és a vallásszabadság joga a rendvédelmi szerveknél, a Magyar Honvédségnél és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatnál szolgálati jogviszonyban állók számára, szolgálatteljesítésük során – a szervezet működési rendjével és a honvédelmi kötelezettség teljesítésével összhangban – szabadon gyakorolható. A lelkiismereti és a vallásszabadság joga kommunikációs eszköz útján is kifejezésre juttatható. A lelkiismereti és a vallásszabadság jogával összefüggésben, állami hatóság által különleges adat nem gyűjthető. Állami hatóság által a lelkiismereti és a vallásszabadsággal összefüggésben, korábban nyilvántartott különleges adat, kizáró-

⁷ DRINÓCZI TÍMEA: A vallásszabadság és egyházalapítás az alkotmányos párbeszéd tükrében, *Jura* 2014/2.; CHRONOWSKI NÓRA: A magyar alkotmánybíráskodás és a közös európai alkotmányos standardok, *Jura* 2014/2.

lag az érintett hozzájárulásával – halála esetén leszármazója hozzájárulásával – továbbítható és hozható nyilvánosságra. A lelkiismereti és a vallásszabadság jogával összefüggésben, a *népszámlálás* során azonban nem kötelező jelleggel, azonosításra alkalmatlan módon gyűjthető adat.

Megjegyzést érdemel, hogy az Alaptörvény korlátozhatatlan alapjogot nem ismer. Sőt, az Lvetv. 1. § (4) bekezdésében azt is kinyilvánítja, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság joga az Alaptörvény „*Szabadság és felelősség*” c. II. fejezete 1. cikkében meghatározott okból korlátozható. Eszerint: „Az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése, vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. A törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva csak emberre vonatkozhatnak.” Az idézett rendelkezésekben „*valamely alkotmányos érték*” kifejezés tartalma bizonytalan. Alkotmányi értékekről Magyarországon is születettek elméleti felfogások,⁸ de normatív erejű kimerítő felsorolásuk nem történt meg, sőt – szerintem – valószínűsíthetjük, hogy ez nem is lehetséges. Az alkotmányozó hatalom ugyanis ezeket gyarapíthatja, az Alkotmánybíróság pedig az Alaptörvényben rögzített értékekből hitelesen újabbakra következtethet.

2.2. A vallási közösség

Amint már említettem, a 2013. évi CXXXIII. tv. jelentős mértékben *módosította, kiegészítette, és mondhatjuk fejlesztette* az Lvetv.-t. Megszüntette a vallási tevékenységet végző „egyesület” elnevezést, és kinyilvánította, hogy „*vallási közösség az Országgyűlés által elismert egyház és a vallási tevékenységet végző szervezet*”. (Kiemelés tőlem: Á. A.) Ehhez hozzáfűzte, hogy „az Országgyűlés által elismert egyház bevett egyház” (6. § (1) bek.). Az Lvetv. II. fejezete a vallási közösségekre vonatkozó közös szabályokat határozza meg. Ezeknek a következő elemeit idézem fel.

A vallási közösség elsődlegesen vallási tevékenység céljából jön létre és működik. A vallási tevékenység olyan világnézethez kapcsolódó tevékenység, amely természetfelettire irányul, rendszerbe foglalt hitelvekkel rendelkezik, tanai a valóság egészére irányulnak, valamint sajátos magatartási követelményekkel az emberi személyiség egészét átfogja. Önmagában nem tekinthető vallási tevékenységnek a) a politikai és érdekérvényesítő, b) a pszichikai vagy

⁸ ÁDÁM ANTAL: Az alkotmányi értékek értelmezéséről, Jura 2010/2.

parapszichikai, c) a gyógyászati, d) a gazdasági-vállalkozási, e) a nevelési, f) az oktatási, g) a felsőoktatási, h) az egészségügyi, i) a karitatív, j) a család-, gyermek- és ifjúságvédelmi, k) a kulturális, l) a sport, m) az állat-, környezet- és természetvédelmi, n) a hitéleti tevékenységhez szükségesen túlmenő adatkezelési, valamint o) a szociális tevékenység. (6. § (4) bek.)

A vallási közösség az egyház megjelölést elnevezésében és tevékenységére való utalás során, önmeghatározása céljából – a saját hitelvei szerinti tartalommal – használhatja. A *vallási tevékenységet végző szervezet* elnevezése az egyesületi különös formára való utalást nem tartalmazza. Az állam a vallási közösségek irányítására, felügyeletére szervet nem működtethet, és nem hozhat létre. A vallási közösség hitelvei, belső törvénye, alapszabálya, szervezeti és működési szabályzata vagy azoknak megfelelő más szabályzata alapján hozott határozat érvényre juttatására állami kényszer nem alkalmazható, azt állami hatóság nem vizsgálhatja. A vallási közösség belső szabályon alapuló döntését állami szerv nem módosíthatja, vagy bírálhatja felül, a jogszabályban nem szabályozott belső jogviszonyokból eredő jogviták elbírálására állami szervnek nincs hatásköre. A jelentős társadalmi támogatottsággal rendelkező, történelmi és kulturális értékeket megőrző, nevelési-oktatási, felsőoktatási, egészségügyi, karitatív, szociális, család-, gyermek- és ifjúságvédelmi, kulturális vagy sporttevékenységet önmaga vagy intézménye útján ellátó vallási közösséggel – működése biztosítása érdekében – a Kormány megállapodást köthet. A vallási közösségek tényleges társadalmi szerepét, az általuk ellátott tevékenységet az állam a vallási közösségek társadalmi szerepéhez kapcsolódó további jogszabályok megalkotásánál és a velük való kapcsolattartás során figyelembe veheti. Az állam – jogszabályban meghatározott eljárás keretében – lehetőséget biztosít a vallási közösségeknek, hogy részt vegyenek a jogalkotási koncepciók és jogszabályi tervezetek véleményezésében.

Az Lvetv. „A *vallási közösségek működése*” c. fejezetében nyilvánítja ki, hogy a vallási közösség olyan tevékenységet elláthat, amelyet a törvény nem tart fenn kizárólagosan az állam vagy annak intézménye számára, de a vallási közösség kizárólag olyan vallási tevékenységet gyakorolhat, amely az *Alaptörvénnyel nem ellentétes*. A jelzett tevékenységeket a vallási közösség közvetlenül vagy intézményei útján identitásának megfelelően végzi, amelyre tekintettel a felvételhez és a *foglalkoztatásra irányuló jogviszony* létesítéséhez, fenntartásához és megszüntetéséhez, ha ez a világnézeti elkötelezettség természete vagy tartalma miatt indokolt, annak megőrzéséhez és gyakorlásához szükséges és arányos feltételek határozhatók meg. A vallási közösség a polgári jogviszonyokban korlátozás nélkül részt vehet, ennek keretében jogosult gazdasági társaságot és civil szervezetet létrehozni, azokban részt venni. A vallási közösség jogszabályban meghatározottak szerint, az államháztartás alrendszeréből, európai uniós forrásokból

vagy nemzetközi megállapodás alapján finanszírozott programokból pályázati úton, vagy azon kívül egyedi döntés alapján, támogatásban részesülhet. *Adományokat* – az egyházi jogi személyen kívül – *vallási tevékenységet végző szervezet is gyűjthet*. A vallási közösség – különösen a szertartások és a belső szabályok szerinti működés zavartalansága érdekében –, a templom és vallásgyakorlásra rendelt más hely, valamint a temető fokozott szabálysértési és büntetőjogi védelemben részesül.

Lényeges további tilalomként rögzíti az Lvetv., hogy a vallási közösség kizárólag olyan vallási tevékenységet gyakorolhat, amely az Alaptörvénnyel nem ellentétes, *jogszabályba* nem ütközik, és nem sérti más közösségek jogait és szabadságát. (6. § (5) bek.) Ezt a rendelkezést – szerintem – azért is tekinthetjük *túl szigorúnak*, mert az Alaptörvény „Alapvetés” c. I. fejezetének T) cikke szerint a törvényen, kormányrendeleten, miniszterelnöki rendeleten, miniszteri rendeleten, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletén és az ún. önálló szabályozó szerv vezetőjének rendeltén kívül, az *önkormányzati rendelet* is jogszabálynak minősül. Magyarországon több mint 3100 önkormányzat működik.

3. A vallási tevékenységet végző szervezet

Az Lvetv. II. fejezetének 2. alfejezete részletezőbb rendelkezéseket tartalmaz „a vallási tevékenységet végző szervezetről”. Mindenekelőtt kinyilvánítja, hogy *a vallási tevékenységet végző szervezet olyan egyesület*, amelynek tagjai azonos hitelveket valló természetes személyek, és amelynek alapszabályában meghatározott *célja vallási tevékenység végzése*. A vallási tevékenységet végző szervezetre, az egyesületre vonatkozó szabályokat, az Lvetv.-ben meghatározott *eltérésekkel* kell alkalmazni. A vallási tevékenységet végző szervezet nyilvántartásba vétele a *Fővárosi Törvényszék* kizárólagos illetékességébe tartozik.

A nyilvántartásba vétel iránti kérelem alapján a bíróság kizárólag azt vizsgálja, hogy a) a szervezet képviselői nyilatkoztak arról, hogy az alapítás vallási tevékenység végzése céljából történik, b) a szervezet által gyakorolni kívánt tevékenység az Lvetv. már bemutatott 6. § (4) és (5) bekezdésével nem ellentétes, c) legalább tíz tag a szervezet megalakulását kimondta és elfogadta annak alapszabályát, d) a szervezet tagja kizárólag természetes személy és az alapszabály nem teszi lehetővé, hogy a szervezet tagja nem természetes személy is legyen. A bíróság a nyilvántartásba vétel iránti kérelmet kizárólag abban az esetben utasíthatja el, ha a szervezet nem felel meg a felsorolt feltételeknek. Az itt bemutatott szabályok értékelését mellőzve csak azt jegyzem meg, hogy az ilyen jelentős szervezet alapítására jogosultak legkisebb száma (10) szerintem túl alacsony.

A vallási tevékenységet végző szervezet alapszabálya az *egyesületre vonatkozó szabályoktól* eltérően határozhatja meg a) a tagsági jogviszony keletkezésének és a tagsági jogok gyakorlásának módját, valamint b) azoknak a vallási tevékenységet végző szervezettel jogviszonyban álló személyeknek a körét, feladatát és hatáskörét, akik a vallási tevékenységet végző szervezet működésére vonatkozó belső döntés meghozatalára és ellenőrzésére, illetve ügyintézésére és képviselésére jogosultak. A vallási tevékenységet végző szervezet csak vallási tevékenységet végző szervezettel egyesülhet, és csak vallási tevékenységet végző szervezetekre válhat szét. Az ügyésznek a vallási tevékenységet végző szervezet működése felett gyakorolt törvényességi ellenőrzése kizárólag a vallási tevékenységet végző szervezet működésének alaptörvényi és a már jelzett alapszabályi szempontú ellenőrzésére terjed ki. Ha e feltételek és követelmények szerinti működés az ügyész önkéntes teljesítésre történő felhívása alapján sem biztosítható, az ügyész pert indít a szervezettel szemben. A bíróság a vallási tevékenységet végző szervezetet, az ügyész keresete alapján a) a működés törvényességének helyreállítására kötelezi, ennek elmaradása esetén megszünteti, vagy b) felosztatja, ha a szervezet működése *az Alkotmánybíróság elvi véleménye alapján az Alaptörvénybe ütközik*.

4. Az egyházként elismerés

4.1. Az elismerés feltételei

A vallási tevékenységet végző szervezetet az *Országgyűlés egyházként* ismeri el, ha a) elsődlegesen vallási tevékenységet végez, b) tanításának lényegét tartalmazó hitvallása és rítusa van, c) legalább ca) százéves nemzetközi működéssel rendelkezik vagy cb) húsz éve szervezett formában, vallási közösségként működik Magyarországon és Magyarország lakosságának 0,1 százalékát elérő taglétszámmal rendelkezik, d) elfogadott belső szabálya van, e) ügyintéző és képviselési szerveit megválasztotta vagy kijelölte, f) képviselői nyilatkoznak arról, hogy az általuk gyakorolni kívánt tevékenység nem ellentétes az Lvetv. rendelkezéseivel, g) tanai és tevékenységei nem sértik az ember testi-lelki egészséghez való jogát, az élet védelmét, az emberi méltóságot, h) a vallási tevékenységet végző szervezettel szemben – működése során – nemzetbiztonsági kockázat nem merült fel és i) a közösségi célok érdekében történő együttműködés iránti szándékát és annak hosszú távú fenntartására való képességét különösen alapszabálya, tagjainak száma, a kezdeményezést megelőzően végzett tevékenysége, és az ilyen tevékenységnek a lakosság nagyobb csoportja számára való hozzáférhetősége bizonyítja. A *nemzetbiztonsági kockázat hiányát* a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény szerinti, a nemzetbiztonsági kockázati

tényezők vizsgálatát követően az Országgyűlés nemzetbiztonsági ügyekkel foglalkozó bizottsága állapítja meg.

4.2. Az elismerési eljárás

A vallási tevékenységet végző szervezet egyházkénti elismerését a vallási tevékenységet végző szervezet képviselőjére jogosult személy kezdeményezheti. A kezdeményezést az illetékes miniszternél kell előterjeszteni. A miniszter 60 napon belül, közigazgatási hatósági eljárás keretében, dönt a felsorolt feltételek fennállásáról. A vallási tevékenységet végző szervezet a miniszter döntésének bírósági felülvizsgálatát a közigazgatási döntések felülvizsgálatára vonatkozó szabályok alapján kérheti. A miniszter eljárásában jogász, vallástörténész, vallástudós vagy szociológus szakképzettségű és tudományos fokozattal rendelkező szakértő igénybevétele kötelező. Nem kérhető fel szakértőként egyházi személy. Az előírt feltételek fennállására vonatkozó miniszteri döntést közölni kell az Országgyűlés vallásügyekkel foglalkozó bizottságával. A bizottság a miniszter közlése alapján a vallási tevékenységet végző szervezet egyházkénti elismerésére vonatkozó törvényjavaslatot 60 napon belül terjeszti az Országgyűlés elé. A bizottság az elutasító országgyűlési határozati javaslatot a miniszter közlésétől számított, ugyancsak 60 napon belül nyújtja be. A bizottság eljárásában a vallási tevékenységet végző szervezet képviselőjének nyilvános bizottsági ülésen történő meghallgatása kötelező. Az Országgyűlés a törvényjavaslat 60 napon belüli elfogadásával dönt a vallási tevékenységet végző szervezet egyházként történő elismeréséről. Ebben az esetben, a vallási tevékenységet végző szervezet 2013. augusztus 1-jétől minősül bevett egyháznak.

Ha az Országgyűlés a vallási tevékenységet végző szervezet egyházkénti elismerését nem támogatja, és a törvényjavaslatot nem fogadja el, országgyűlési határozatban állapítja meg ennek indokait. Az országgyűlési határozat tartalmazza azt, hogy az Lvetv.-ben meghatározott melyik feltétel hiányát és milyen okból állapította meg. Az országgyűlési határozat közzétételétől számított egy éven belül a vallási tevékenységet végző szervezet egyházként történő elismerésére irányuló ismételt kezdeményezés nem tehető.

A vallási tevékenységet végző szervezet az országgyűlési határozat felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságtól az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározott eljárás keretében kérheti.

4.3. Az egyházi jogi személyek nyilvántartásáról

Egyházi jogi személy státusa csak bevett egyháznak és a bevett egyház belső jogi személyének lehet. A vallási ügyekben illetések miniszter a bevett egyházzal, és

annak kérelmére, a belső egyházi jogi személyről az Lvetv. előírásának megfelelően nyilvántartást vezet. Az egyházi jogi személy, nyilvántartásba bejegyzett adatai nyilvánosak, azonban ez a nyilvántartás nem minősül közhiteles hatósági nyilvántartásnak.

A miniszter nyilvántartás-vezetéssel összefüggő döntéseinek bírósági felülvizsgálatát a bevett egyház képviselője a közigazgatási döntések felülvizsgálatára vonatkozó szabályok szerint kérheti. A nyilvántartásba bejegyzett adatok változását a bevett egyház illetékes képviselője a miniszternek bejelenti.

4.4 A bevett egyház és a belső egyházi jogi személy átalakulása és megszűnése

A bevett egyház jogutód nélkül szűnik meg, ha a bevett egyház a) legfőbb szerve a bevett egyház feloszlásáról határoz, vagy b) tevékenységével felhagy, és vagyonáról nem rendelkezik. A bevett egyház jogutóddal – a bevett egyház képviselőjének kérelmére – szűnik meg a) más bevett egyházba való beolvadása vagy összeolvadása (a továbbiakban együtt: egyesülés) vagy b) két vagy több bevett egyházra való különválás esetén. A bevett egyházból való kiválás esetén a kiválással létrejövő vallási közösség vallási tevékenységet végző szervezet, amelyet azonban vagyoni részesedés nem illet meg. Az *Alkotmánybíróság elvi véleménye* alapján, az *Alaptörvénybe* ütköző tevékenységet végző bevett egyház ilyen jogállása, az *Országgyűlés* erre vonatkozó döntése alapján szűnik meg.

A bevett egyház jogutód nélküli megszűnése, és a vallási tevékenységet végző szervezet feloszlata esetén, a megszűnt bevett egyház, illetve a feloszlott vallási tevékenységet végző szervezet vagyona – a hitelezők követeléseinek kielégítése után – az állam tulajdonába kerül, és azt közcélú tevékenységre kell fordítani. A bevett egyház vagyona, a bevett egyház más bevett egyházzal való egyesülése, illetve két vagy több bevett egyházra való különválása esetén, a jogutód bevett egyház tulajdonába kerül. A bevett egyházból való kiválás esetén, valamint akkor, ha a bevett egyházat személyek vagy személyek csoportjai elhagyják, de a bevett egyház fennmarad, a létrejövő vallási tevékenységet végző szervezetet a bevett egyház vagyonából részesedés nem illeti meg. A bevett egyház jogutód nélküli megszűnése esetén a bevett egyház belső egyházi jogi személye is jogutód nélkül megszűnik.

Az Lvetv. „Melléklet a 2011. évi CCVI. törvényhez, A bevett egyházak” cím alatt a következő egyházakat sorolja fel. 1) Magyar Katolikus Egyház, 2) Magyarországi Református Egyház, 3) Magyarországi Evangélikus Egyház, 4) Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége, 5) Egységes Magyarországi Izraelita Hitközség (Statusquo Ante), 6) Magyarországi Autonóm Orthodox Izraelita Hitközség, 7) Budai Szerb Ortodox Egyházmegye, 8) Konstantinápolyi Egyetemes Patriarchátus – Magyarországi Ortodox Exarchátus, 9) Magyarországi

Bolgár Ortodox Egyház, 10) Magyarországi Román Ortodox Egyházmegye, 11) Orosz Ortodox Egyház Magyar Egyházmegyéje (Moszkvai Patriarchátus), 12) Magyar Unitárius Egyház Magyarországi Egyházkerülete (Magyarországi Unitárius Egyház), 13) Magyarországi Baptista Egyház, 14) HIT Gyülekezete, 15) Magyarországi Metodista Egyház, 16) Magyar Pünkösdi Egyház, 17) Szent Margit Anglikán/Episzkopális Egyház, 18) Erdélyi Gyülekezet, 19) Hetednap Adventista Egyház, 20) Magyarországi Kopt Ortodox Egyház, 21) Magyarországi Iszlám Tanács, 22) Krisztusban Hívő Nazarénus Gyülekezetek, 23) Magyarországi Krisna-tudatú Hívők Közössége, 24) Az Üdvhadsereg Szabadegyház Magyarországa, 25) Az Utolsó Napok Szentjeinek Jézus Krisztus Egyháza, 26) Magyarországi Jehova Tanúi Egyház, 27) Buddhista vallási közösségek. A Mellékletben felsorolt 27 (ténylegesen 32) egyház közül, az első 14 már szerepelt az Alkotmánybíróság által semmisnek nyilvánított 2011. évi C. törvény Mellékletében. A 15-27. sorszám alatt megjelölt egyházak pedig 2012. március 1-jétől a 2012. évi VII. törvény Mellékletével kerültek a bevett egyházak közé.

A Kormány az illetékes miniszter előterjesztésére a jelzett esetekben kezdeményezi az Országgyűlésnél az érintett bevett egyház Mellékletből való törlését, illetve egyesülés vagy különválás esetén a Melléklet módosítását. Bevett egyház megszűnése, illetve egyesülés vagy különválás esetén a Kormány kezdeményezésére az Országgyűlés dönt a Mellékletből való törlésről, illetve a Melléklet módosításáról.

PETRÉTEI JÓZSEF

A köztársasági elnök helyettesítése

1. A helyettesítés jellegéről

Az államfő helyettesítésének alkotmányos megoldásai változatosak, de alapvetően két típusba sorolhatók: az egyik az állandó helyettes (alelnök) intézménye, amelyet kifejezetten az államfő helyettesítésére hoznak létre, a másik az ún. eseti helyettes, amelynél az államfő akadályoztatásakor a jogkörét ideiglenesen valamely másik közjogi méltóság vagy testület látja el.¹ A két típus között a lényegi különbség tehát abban jelölhető meg, hogy az eseti helyettes csak akkor lép hivatalba, ha az államfő valamilyen okból akadályoztatva van, míg az állandó helyettes folyamatosan betöltött tisztség, és ha az államfő nincs akadályoztatva, akkor is gyakorolhat bizonyos feladat- és hatásköröket.²

A rendszerváltozáskor a köztársasági elnöki intézmény kialakításával összefüggésben az az elképzelés körvonalazódott, illetőleg nyert alkotmányi rögzítést, hogy a köztársasági elnök mellett alelnöki funkciót nem szükséges létrehozni, és ez egyébként sem felelne meg az európai hagyományoknak.³ Az államfői hatáskörök, illetve a köztársasági elnök megbízatásának szabályozása sem teszi indokolttá az állandó államfő-helyettesi intézményt. Ugyanakkor a köztársasági elnök feladat- és hatáskörének folyamatos gyakorlása érdekében jogos igényként merült fel, hogy az államfői intézmény akkor is funkcióképes legyen, ha a tisztséget az adott pillanatban betöltő személy, valamilyen ok miatt, a tisztséggel összekapcsolódó jogkört (már) nem képes ellátni. A köztársasági elnök helyettesítésének célja ugyanis az, hogy az államfői aktusok akkor is meghozhatók legyenek, amikor e feladatának az államfő átmeneti akadályoztatása vagy megbízatásának megszűnése miatt nem tud eleget tenni.⁴

A helyettesítés megoldására elvileg többféle lehetőség kínálkozott. Az állandó államfő-helyettesi intézmény elvetése következtében azonban csak olyan

¹ Vö. SZABÓ ISTVÁN: Az államfői jogkör alkotmányos kérdései 1848 és 1946 között, in: HOLLÓ ANDRÁS (szerk.): A köztársasági elnök az új alkotmányban, Budapest, 1995. 152. p.

² Vö. SZABÓ 1995, 152. p.

³ Vö. az 1989. évi XXXI. törvény 16. §-ához fűzött indokolás 3. pontjával. Az Európai Unió köztársaságaiban csak a ciprusi alkotmány – a görög és a török közösségre tekintettel – ismeri az alelnöki funkciót, de „[a]z alelnök kapcsán helyesebb inkább az államfői hatalom részleges megkettőzéséről beszélni, mint hagyományos helyettesítő szerepköréről, hiszen az elnök tényleges helyettesítésére a Képviselőház elnöke, az alelnökre pedig a Képviselőház alelnöke jogosult.” KOCSIS MIKLÓS: Ciprusi Köztársaság, in: CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA (szerk.): Európai kormányformák rendszertana, Budapest, 2007. 407. p.

⁴ Vö. CSINK LÓRÁNT: Az államfő jogállása Európában és Magyarországon, Szeged, 2008. 132. p.

megoldás jöhetett szóba, hogy a köztársasági elnököt egyrészt már funkcionáló alkotmányos szerv helyettesítse, amelyet nem kell külön konstituálni; másrészt – lévén a köztársasági elnök egyszemélyes szerv – ne testület, hanem szintén egyetlen közjogi tisztségviselő pótolja. Tekintettel kellett lenni az államhatalmi ágak elválasztásának követelményére is, vagyis arra, hogy a helyettesítés ne eredményezhessen megengedhetetlen hatalomkoncentrációt, illetve a helyettes saját funkciói és a helyettesítési funkciói között esetleg felmerülő konfliktusokat zárja ki, vagy legalábbis minimalizálja. Ezért az a megoldás, hogy az államfőt a miniszterelnök helyettesítse,⁵ nem tűnt járható útnak. Az államfőnek ugyanis a kormányalakítással összefüggésben olyan jogosítványai vannak – a kormányfő jelölése, a miniszterek kinevezése és felmentése, az ezzel kapcsolatos ellenőrzési jogok gyakorlása – amelyek egyrészt csorbulnának, másrészt az államszervezet demokratikus működésének zavaraihoz vezethetnének. Szóba jöhetett volna az is, hogy az államfőt az Alkotmánybíróság elnöke helyettesítse, de ez a lehetőség is jelentős problémákat vetett volna fel. A két tisztség gyökeresen eltérő jellege, az államszervezetben elfoglalt helyzetük, illetve funkcióik közötti kollízió lehetősége következtében e megoldás szintén jogosan került elvetésre. Az előbbi feltételeket figyelembe véve, az alkotmányozó számára tulajdonképpen nem maradt más lehetőség, mint az, hogy az államfő helyettesítését – a korábbi, mintaként szolgáló magyar szabályozásnak megfelelően – az *Országgyűlés elnökére* bízza.⁷ Erre két esetben – átmeneti akadályoztatás alkalmával, illetőleg a megbízatás idő előtti megszűnésekor – adott lehetőséget, de a két szituáció között – a helyettesítést végző szerint – nem tett különbséget.⁸ Mivel az államfő és a parlament elnökének jogköre szintén összeütközéshez vezethetett volna, ezért ezeket az alkotmányozó a helyettesítési jogkör korlátozásával igyekezett kiküszöbölni: egyrészt azzal, hogy az Országgyűlés elnöke nem gyakorolhat-

⁵ Pl. az osztrák alkotmány 64. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy ha a szövetségi elnök – húsz napnál rövidebb ideig – akadályoztatva van, valamennyi feladata közvetlenül átszáll a szövetségi kancellárra. A cseh alkotmány 66. cikke szerint a köztársasági elnököt – meghatározott jogok gyakorlásában – a miniszterelnök helyettesíti. A szlovák alkotmány 105. cikk (1) bekezdése pedig kimondja, hogy helyettesítés esetén meghatározott hatáskörök a kormányra szállnak át, és a kormány a hatáskörök egy részét a miniszterelnökre ruházhatja. A máltai alkotmány 49. cikke a miniszterelnök számára lehetővé teszi, hogy – az ellenzék vezetője véleményének kikérését követően – helyettest nevezzen ki.

⁶ Az Alkotmánybíróság elnöke már csak azért sem helyettesíthetné az államfőt, mert ha ez a köztársasági elnök felelősségre vonása miatt válna szükségessé, akkor az Alkotmánybíróság elnöke az eljárás lefolytatásában nem tudna részt venni, mivel éppen az államfőt helyettesíti.

⁷ Az 1946. évi I. törvény 15. § (2) bekezdése szerint a köztársasági elnököt szintén a Nemzetgyűlés elnöke helyettesítette.

⁸ Pl. az osztrák alkotmány 64. cikk (1) bekezdése szerint, ha az akadályoztatás húsz napnál tovább tart, vagy ha a tisztség tartósan betöltetlen, a szövetségi elnököt nem a szövetségi kancellár, hanem a Nemzeti Tanács elnöke helyettesíti.

ta a törvényhozással kapcsolatos államfői vétót, továbbá nem oszlathatta fel a parlamentet, valamint a kegyelmezés jogával csak a jogerősen elítéltek javára élhetett.⁹ Másrészt pedig azzal, hogy a helyettesítés ideje alatt a parlament elnöke képviselői jogait nem gyakorolhatta, és helyette az Országgyűlés elnökének feladatát az Országgyűlés által kijelölt alelnök látta el.¹⁰

Az Alaptörvény a helyettesítés intézményét a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan szabályozza, de egy lényeges kérdésben jelentős változást hajtott végre: a köztársasági elnök helyettesítését továbbra is az Országgyűlés elnöke látja el, de helyettesítési jogköre teljesnek mondható, vagyis azok a korlátozások, amelyeket az Alkotmány tartalmazott,¹¹ megszűntek.

A helyettesítés kérdésének fontosságát az is jelzi, hogy az Alkotmánybíróság már az első határozatai egyikében foglalkozott a helyettesítés problémájának bizonyos aspektusaival.¹² Bár az eddigi alkotmányos gyakorlat nem indokolta a helyettesítési szabályok további értelmezését, de talán nem felesleges rámutatni azokra az esetleges problémákra, amelyek a vonatkozó alaptörvényi rendelkezések alkalmazása kapcsán felmerülhetnek.

2. A helyettesítés alaptörvényi szabályozása

Az Alaptörvény szerint „[a] köztársasági elnök átmeneti akadályoztatása esetén, az akadályoztatás megszűnéséig vagy a köztársasági elnök megbízatásának megszűnése esetén, az új köztársasági elnök hivatalba lépéséig a köztársasági elnök feladat- és hatásköreit az Országgyűlés elnöke gyakorolja.”¹³ Az Alaptörvény azt is rögzíti, hogy „[a] köztársasági elnök átmeneti akadályoztatásának tényét a köztársasági elnök, a Kormány vagy bármely országgyűlési képviselő kezdeményezésére az Országgyűlés állapítja meg”,¹⁴ továbbá „[a] köztársasági elnök helyettesítése idején az Országgyűlés elnöke országgyűlési képviselői jogait nem gyakorolhatja, és helyette az Országgyűlés elnökének feladatait az Országgyűlés által kijelölt alelnök látja el.”¹⁵

⁹ Alk. 29/E. § (1) bek.

¹⁰ Alk. 29/E. § (2) bek. Természetesen ez még nem jelentette azt, hogy a kollíziót sikerült minden kétséget kizáróan elkerülni, már csak azért sem, mert ennek teljes kizárása nem is lehetséges. A korábbi szabályozásról lásd PETRÉTEI JÓZSEF: A köztársasági elnök helyettesítéséről, Magyar Jog 2005/8. 449-457. p.

¹¹ E korlátozásokat az 1946. évi I. törvény 15. § (2) bekezdése is ismerte. Eszerint az államfőt helyettesítő parlamenti elnök a Nemzetgyűlés által alkotott törvényt a Nemzetgyűlésnek újabb megfontolás végett nem küldhette vissza, a Nemzetgyűlést nem oszlathatta fel és a kegyelmezés jogával csak jogerősen elítéltek javára élhetett.

¹² 7/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 40

¹³ Alaptörvény 14. cikk (1) bek.

¹⁴ Alaptörvény 14. cikk (2) bek.

¹⁵ Alaptörvény 14. cikk (3) bek.

Az alaptörvényi előírás első pillantásra technikai jellegű rendelkezésnek minősíthető, amely az államfő helyettesítésének kérdésével foglalkozik, és a szükséges esetekben megoldást ad a tisztség folyamatos gyakorolhatóságára. Normatív tartalma szerint azonban helyettesítéskor az Országgyűlés elnöke gyakorolja a köztársasági elnök feladat- és hatásköreit, ebből következően köteles is az államfő feladatait ellátni, vagyis más szerv vagy tisztségviselő erre nem jogosult. A köztársasági elnök hatásköreit az Országgyűlés mindenkor elnöke gyakorolhatja, vagyis az a személy, akit parlamenti elnökként az Országgyűlés megválasztott. Az Alaptörvény szerint az Országgyűlés a tagjai sorából – tehát a parlamenti képviselők közül – választja meg az elnököt,¹⁶ ezért a parlament elnöke csak országgyűlési képviselő lehet.¹⁷ Az Országgyűlés elnökét – a törvényi rendelkezés szerint a házelnököt¹⁸ – az Országgyűlés az alakuló ülésén – az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok országgyűlési képviselőcsoportjai vezetőinek indítványára, a legidősebb képviselő (a korelnök) javaslata alapján – titkos szavazással választja meg.¹⁹ A köztársasági elnök helyettesítése tehát – ilyen értelemben – nem személyhez, hanem a parlamenti elnöki tisztséghez kötődik. Ha a tisztség betöltőjének személyében – bármely okból – változás következik be, értelemszerűen a köztársasági elnök helyettesítésének joga és lehetősége az új parlamenti elnököt illeti meg. Ha az Országgyűlés befejezi működését, az Országgyűlés elnöke a köztársasági elnöki feladat- és hatáskört az Alaptörvény értelmében az új Országgyűlés alakuló üléséig gyakorolhatja. Az Alaptörvény ugyanis úgy rendelkezik, hogy az Országgyűlés megbízatása az alakuló ülésével kezdődik, és a következő Országgyűlés alakuló üléséig tart.²⁰ Mivel az Országgyűlés új elnökét az ala-

¹⁶ Alaptörvény 5. cikk (2) bek.

¹⁷ Mivel a miniszterelnök, miniszter, államtitkár képviselő nem lehet az Országgyűlés tisztségviselője, ezért nem fordulhat elő, hogy a köztársasági elnököt kormánytag – akár csak áttételesen is – helyettesítse. Vö. az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (Ogytv.) 80. § (3) bekezdésével.

¹⁸ Vö. az Ogytv. 1. § a) pontjával.

¹⁹ Ogytv. 6. § (1) bek. Ha a képviselőcsoportok közös indítványt nem terjesztenek elő, vagy a közös indítvány alapján tartott szavazás során nincs meg a szükséges többség, a legnagyobb létszámú képviselőcsoport vezetője jogosult a házelnök személyére vonatkozóan indítványt tenni [Ogytv. 6. § (2) bek. 1. mondat]. Ha közös indítványban a képviselőcsoportok vezetői nem tudnak megállapodni és a legnagyobb létszámú képviselőcsoport azonos mandátumszám miatt nem állapítható meg, a legtöbb mandátummal rendelkező valamennyi képviselőcsoport jogosult a házelnök személyére indítványt tenni [Ogytv. 6. § (3) bek.]. Ha a házelnök megválasztásához nincs meg a szükséges többség, e tisztség tekintetében az alakuló ülésen megismételt szavazást kell tartani. Ha a házelnöki tisztségre több jelölt volt, a megismételt szavazás során a két legtöbb szavazatot kapott házelnökjelöltre lehet szavazni [Ogytv. 6. § (6) bek.]. Ha a megismételt szavazás is eredménytelen, a be nem töltött tisztségre új jelölést és szavazást kell tartani. A házelnök tekintetében az új jelölésnél a második – újabb eredménytelen szavazás esetén a soron következő – legnagyobb létszámú képviselőcsoport jogosult a házelnök személyére indítványt tenni [Ogytv. 6. § (7) bek.].

²⁰ Alaptörvény 3. cikk (1) bek. 1. mondat

kuló ülésen kell megválasztani, ezért a korábbi parlamenti elnök helyett, az Országgyűlés új elnöke lesz a köztársasági elnöki jogkör gyakorlója, addig azonban, amíg a helyettesítésre okot adó körülmény fennáll, a korábbi házelnök látja el a feladatot.

Az Alaptörvény rendelkezéséből az is következik, hogy mivel a helyettesítésről maga az alkotmány rendelkezik, ezért ezzel ellentétes más szabályozási megoldásra nincs lehetőség. Sem az Országgyűlés – törvényben vagy határozati házsabályi rendelkezésben – nem állapíthat meg más helyettesítő szervet vagy személyt,²¹ és arra sincs mód, hogy a köztársasági elnök maga jelölje ki a helyettesítőjét.²² Arra a kérdésre azonban, hogy mikor áll fenn a helyettesítés szükségessége, az Alaptörvény nem ad minden tekintetben kimerítő választ, de ez természetesen nem is lehetséges. Indokolt ezért közelebbről megvizsgálni, hogy melyek azok a szituációk, amikor a helyettesítésre sor kerülhet. Erre a helyettesítés esetei adnak választ.

3. A helyettesítés esetei

A helyettesítést biztosító szabályozás arra a két esetszoportra vonatkozik, amikor a köztársasági elnök a tisztségét már nem, illetőleg csak adott időszakban nem tudja gyakorolni, vagyis egyrészt megbízatása megszűnt, másrészt átmenetileg akadályoztatva van. A két esetszoport aszerint is elválasztható, hogy olyan államfő helyettesítésére kerül-e sor, aki még, vagy már nincs hivatalban, illetőleg olyanéra, aki hivatalban van, de hivatalából adódó feladat- és hatáskörét – bármely okból kifolyólag – ideiglenesen nem képes gyakorolni.

3.1. Helyettesítés a köztársasági elnök megbízatásának megszűnéskor

A helyettesítés esetszoportjai közül azok tűnnek viszonylag problémamentesnek, amikor a köztársasági elnök a megbízatását már nem tudja ellátni, mert az – valamely, az Alaptörvényben szabályozott okból – megszűnt.²³ Ilyen eset-

²¹ Ezt a parlament csak alkotmánymódosító, vagy alkotmányozó hatalmát gyakorolva teheti meg.

²² A kormányfő esetében az Alaptörvény 16. cikk (2) bekezdése ezt annyiban biztosítja, hogy a miniszterelnök rendeletben a miniszterek közül egy vagy több miniszterelnök-helyettest jelöl ki.

²³ A korábbi alkotmányi szabályozás a helyettesítésnél a köztársasági elnök megbízatásának „idő előtti” megszűnéséről rendelkezett [Alk. 29/E. § (1) bek.], amely nem volt pontos annyiban, hogy ha a köztársasági elnök megbízatási ideje letelt, de az Országgyűlés bármely okból időben – vagyis az Alkotmányban meghatározott határidőig – nem választotta meg az új államfőt, akkor erre nem volt helyettesítési szabály, mert ekkor ugyanis nem lehetett a köztársasági elnök megbízatása idő előtti megszűnéséről beszélni, de még kevésbé az átmeneti akadályoztatásról. Az alaptörvényi szabályozás ezt a problémát úgy orvosolta, hogy nem tesz különbséget a megszűnési esetek között, vagyis a helyettesítésre akkor is mód van, ha az államfő megbízatása bármely okból – akár a megbízatási idő letelte miatt – megszűnt.

ben lényegében nem is helyettesítés, hanem a tisztség betöltésének ideiglenes jellegű pótlása áll fenn, mert helyettesíteni valójában csak a funkciót betöltő személyt lehet. Mivel az Alaptörvény maga rögzíti a megbízatás megszűnésének tényállásait,²⁴ ezért ezek egyértelműnek tekinthetők. Az államfőnek az Alaptörvényben előírt megbízatása megszűnik, mégpedig vagy azért, mert megbízatása – az öt év – lejárt, illetve az államfő elhalálozott, vagy azt maga – lemondással – szünteti meg, illetőleg meghatározott okból – az Országgyűlésnek a feladatkör ellátását kilencven napon túl lehetetlenné tevő állapotot, továbbá a megválasztásához szükséges feltételek hiányát, valamint az összeférhetetlenséget megállapító határozatával, illetve az Alkotmánybíróságnak az államfői tisztségtől való megfosztást kimondó döntésével – elveszíti.

Ha a helyettesítés a köztársasági elnök megbízatásának – bármely okból történő – megszűnése miatt következik be, akkor az államfő feladat- és hatáskörét az Országgyűlés elnöke gyakorolja, vagyis a megbízatás megszűnésének ténye automatikusan megnyitja annak lehetőségét – és egyben köteleességét is – hogy az Országgyűlés elnöke a köztársasági elnök feladat- és hatáskörét gyakorolhassa. Ehhez – mivel az Alaptörvény ezt a szituációt egyértelműen szabályozza – semmilyen szerv külön döntésére nincs szükség: a megszűnés tényének – az erre vonatkozó szabályok szerinti – megállapítását követően a házelnök átveszi az államfői feladat- és hatáskörök gyakorlását.²⁵ Az Országgyűlés elnöke e helyettesítési funkciót addig láthatja el, amíg az új köztársasági elnök hivatalba nem lép. Az új államfő hivatalba lépése a helyettesítést szintén önmagától bekövetkezően – külön határozat nélkül – szünteti meg, tehát erről ekkor sem kell semmilyen szervnek döntést hoznia.

Az Alaptörvény *expressis verbis* nem határozza meg, hogy a házelnök mennyi ideig helyettesítheti a köztársasági elnököt, de erre az államfő megválasztását előíró szabályokból következtetni lehet. Egyfelől, ha a köztársasági elnök megbízatása a megbízatási idő lejártával szűnik meg, helyettesítésre elvileg nem kerülne sor, mert az új köztársasági elnököt a korábbi köztársasági elnök megbízatásának lejártá előtt legalább harminc, legfeljebb hatvan nappal meg kell választani,²⁶ vagyis amikor a korábbi államfő megbízatása megszűnik, az újonnan választott köztársasági elnök lépne hivatalba.²⁷ Mégis előfordulhat, hogy ilyen esetben is szükség van helyettesítésre, mert ha nem sikerül az Alap-

²⁴ Alaptörvény 12. cikk (3) bek.

²⁵ Az államfői feladat- és hatáskörök átvételének időpontja tehát a köztársasági elnök megbízatásának megszűnési időpontja, amelyre az egyes megszűnési okok szerint történő megállapítás az irányadó.

²⁶ Alaptörvény 11. cikk (1) bek. 1. mondat

²⁷ A megválasztott köztársasági elnök a korábbi köztársasági elnök megbízatásának lejártakor lép hivatalba. Alaptörvény 11. cikk (6) bek.

törvényben meghatározott időn belül új köztársasági elnököt választani,²⁸ vagy a megválasztott államfő a megadott időben bármely okból nem lép hivatalba,²⁹ akkor szükség van a helyettesítésre mindaddig, amíg nincs hivatalban lévő államfő. Másfelől pedig, ha a köztársasági elnök megbízatása idő előtt szűnik meg, a megszűnéstől számított harminc napon belül kell megválasztani az új államfőt, aki a választás eredményének kihirdetését követő nyolcadik napon lép hivatalba. Ebben az esetben a helyettesítés ideje elvileg harminc-nyolc nap lehet, de ilyenkor is előfordulhat, hogy harminc napon belül nem sikerül államfőt választani. A döntő kérdés tehát az, hogy van-e hivatalban lévő köztársasági elnök, vagy nincs: utóbbi esetben a köztársasági elnököt helyettesíteni kell, mégpedig azért, mert az államfő megbízatása megszűnt, és a helyettesítés mindaddig tart, amíg az újonnan megválasztott köztársasági elnök hivatalba nem lép. Mivel a hivatalba lépés – az érvényes választás és az eskü letétele után – az Alaptörvény erejénél fogva önmagától bekövetkezik,³⁰ a helyettesítés – a köztársasági elnök megbízatásának megszűnése miatt – a továbbiakban már nem alkalmazható. Ha a hivatalba lépés megtörtént, de a köztársasági elnök bármely okból nem képes feladat- és hatásköreit gyakorolni, akkor a helyettesítésére már csak az átmeneti akadályoztatás következtében kerülhet sor.

A köztársasági elnököt helyettesítő házelnök feladatát ellátó alelnök kijelöléséről az Országgyűlésnek haladéktalanul határoznia kell, mert a házelnök egyidejűleg nem gyakorolhatja a házelnöki és az államfői jogkört. Az Alaptörvény ugyanis – ahogy erről már volt szó – egyértelműen kimondja, hogy „[a] köztársasági elnök helyettesítése idején az Országgyűlés elnöke országgyűlési képviselői jogait nem gyakorolhatja, és helyette az Országgyűlés elnökének feladatait az Országgyűlés által kijelölt alelnök látja el.”³¹ A törvényi szabályozás alapján a köztársasági elnököt helyettesítő házelnök feladatát ellátó alelnök kijelöléséről az Országgyűlés a házelnök javaslata alapján határoz.³² A határozati házsabályi rendelkezés szerint, a köztársasági elnököt helyettesítő házelnök feladatát ellátó alelnök kijelöléséről az Országgyűlés haladéktalanul határoz, és ha az Országgyűlés a köztársasági elnök megbízatása megszűnésének időpontjában nem ülésezik, rendkívüli ülősszakot vagy rend-

²⁸ Lásd erről PETRÉTEI JÓZSEF: A köztársasági elnök megbízatása, Kodifikáció és közigazgatás 2014/2. 30. p. <http://kodifikator.hu/letoltes/category/15-2014-evi-ii-szam>

²⁹ Lásd erről PETRÉTEI 2014, 14-18. p. és 34. p.

³⁰ A hivatalba lépés – ha az államfő az esküt letette – *ex lege constitutionali* bekövetkezik, függetlenül attól, hogy egyébként képes-e feladat- és hatáskörei gyakorlására. Lásd PETRÉTEI 2014, 18. p.

³¹ Alaptörvény 14. cikk (3) bek.

³² Ogytv. 3. § (3) bek. E jog a házelnököt törvényi szabályozás alapján illeti meg, vagyis e jogát akkor is gyakorolhatja, ha már az államfőt helyettesítő jogkörében jár el.

kívüli ülést kell összehívni.³³ A házelnököt helyettesítő alelnök kijelöléséről tehát az Országgyűlés jogosult dönteni, de a parlamentnek a köztársasági elnöki feladat- és hatáskörök átvételéről nem kell külön határoznia, mert ez az Alaptörvény erejénél fogva azonnal bekövetkezik, függetlenül attól, hogy az Országgyűlés hozott-e már határozatot a házelnök helyettesítéséről, vagy sem.

Felvethető a kérdés, hogy miként kell értékelni azt a szituációt, ha az Országgyűlés a köztársasági elnökkel szemben felelősségre vonási eljárást kezdeményez. Ekkor ugyanis az államfő – az Alaptörvény szerint – az Országgyűlés határozatának meghozatalától kezdődően a megfosztási eljárás befejezéséig, hatásköreit nem gyakorolhatja.³⁴ Ez egyértelműen helyettesítési szituációt jelent, amely elvileg átmeneti akadályoztatásként fogható fel, mert a felelősségre vonási eljárás megindítása még nem eredményezi a megbízatás megszűnését, mivel ez csak az Alkotmánybíróságnak a tisztségtől való megfosztást kimondó határozata következtében áll elő. A problémát az okozza, hogy az átmeneti akadályoztatás tényének megállapításáról az Országgyűlésnek kell döntenie, csakúgy, mint a felelősségi eljárás megindításáról, de a két határozathozatalra eltérő rendelkezések vonatkoznak. A felelősségi eljárás megindításáról – amelyet csak az országgyűlési képviselők együtöde indítványozhat – az Országgyűlés kétharmados többséggel határoz,³⁵ míg az átmeneti akadályoztatás tényének megállapításához – amelyet a köztársasági elnök, a Kormány és bármely országgyűlési képviselő kezdeményezhet – elegendő az egyszerű többség.³⁶ A felelősségi eljárás megindításáról hozott határozat egyúttal azt is jelenti, hogy az Alaptörvény rendelkezése automatikusan alkalmazásra kerül, vagyis – az alkotmányi rendelkezésének megfelelően – fennáll a helyettesítési szituáció, mert a köztársasági elnök az eljárás befejezéséig feladat- és hatáskörét nem gyakorolhatja, megnyílik a házelnök helyettesítési jogköre. Ha viszont ez az eset az átmeneti akadályoztatás körébe tartozna, akkor az Országgyűlésnek erről külön döntést kellene hoznia, mert az átmeneti akadályoztatás e nélkül nem állapítható meg. E külön eljárást azonban semmi sem indokolja. Ezért a felelősségre vonási eljárás megindítását olyan átmeneti akadályoztatásnak kell tekinteni, amely nem igényli ennek külön eljárásban történő megállapítását: az átmeneti akadályoztatás az erre irányuló eljárás hiányában is – az Alaptörvény erejénél fogva – bekövetkezik, ha a parlament kétharmados többséggel döntött a felelősségre vonási eljárás megindításáról. A házelnök ebben az

³³ Lásd az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY. határozatot [határozati házszabályi rendelkezés (HHsz.)] 128. § (6) és (7) bekezdéseit.

³⁴ Vö. az Alaptörvény 13. cikk (4) bekezdésével.

³⁵ Alaptörvény 13. cikk (2) és (3) bek.

³⁶ Vö. az Alaptörvény 14. cikk (2) bekezdésével és a HHsz. 128. § (5) bekezdésével.

esetben automatikusan átveszi az államfői feladat- és hatáskörök gyakorlását mindaddig, amíg a felelősségre vonási eljárás le nem zárul.³⁷ Ha a köztársasági elnököt nem fosztják meg tisztségétől, akkor a helyettesítés befejeződik.³⁸ Ha pedig az államfő megbízatása a megfosztás következtében véget ért, a házelnök ettől kezdődően már nem az átmeneti akadályoztatás, hanem a megbízatás megszűnése miatt helyettesíti az államfőt.

3.2. Helyettesítés átmeneti akadályoztatás esetében

Az Alaptörvényben szabályozott második esetcsoport: az államfői tisztség be van töltve, de a tisztséget gyakorló személy a feladat- és hatáskörét – átmeneti akadályoztatás miatt – nem képes ellátni. A helyettesítés jogintézménye szempontjából valójában ez a szituáció a valódi helyettesítés, mivel ekkor a köztársasági elnök ugyan hivatalban van, csak tisztségét ideiglenesen – valamilyen okból kifolyólag – nem tudja gyakorolni. Az átmeneti akadályoztatással összefüggésben indokolt megvizsgálni ennek fogalmát, illetőleg a megállapítására vonatkozó eljárási szabályokat, mivel ez utóbbiak alkotmányossági problémákat vethetnek fel.

3.2.1. Az átmeneti akadályoztatás fogalmáról és okairól

Az átmeneti akadályoztatás általában olyan szituációt feltételez, amely ideiglenes – vagyis nem végleges – jelleggel ellehetetleníti, feltartóztatja, hátráltatja adott feladat ellátását. A köztársasági elnök esetében ez azt jelenti, hogy államfői feladat- és hatáskörét meghatározott ideig – tehát nem véglegesen – nem képes gyakorolni, mert olyan helyzetbe került, amely ebben gátolja.³⁹ Az akadályoztatás átmeneti jellege – nagy valószínűséggel – nem állapítható meg kilencven napon túl, mivel ez az Alaptörvényben a megbízatás megszűnésének egyik nevesített oka,⁴⁰ jóllehet, nem önmagától következik be, hanem a parlament erre irányuló kifejezett döntésétől függ. Az átmenetiség megítélése szempontjából azonban ez annyiban objektív határidőnek minősíthető, amennyiben megnyitja az utat a megbízatás megszüntetéséhez. Mivel a feladatkör ellátását kilencven napon túl lehetetlenné tévő állapot megállapítása kizárólag két együttes feltétel esetén lehetséges – egyrészt a köztársasági elnöknek a

³⁷ A házelnököt helyettesítő alelnök kijelöléséről azonban az Országgyűlésnek ekkor is döntenie kell.

³⁸ Ennek időpontja az Alkotmánybíróság határozatának kihirdetése.

³⁹ Az „átmeneti” jelző elvileg arra is utal, hogy az államfő a feladat- és hatáskörgyakorlás szempontjából „közbülső szakaszban” van: amíg az akadályoztatás fennáll, addig hatásköreit nem képes gyakorolni, de az akadályoztatás megszűnése után ennek ismét eleget tesz.

⁴⁰ Alaptörvény 12. cikk (3) c) pont

feladatköre ellátását lehetetlenné tévő állapotban kell lennie, másrészt ennek kilencven napnál tovább kell fennállnia – ezért a kilencven nap letelte előtt az akadályoztatás minden esetben átmenetinek minősül, és az átmenetiség mindaddig fennáll, amíg az Országgyűlés nem mondja ki a köztársasági elnök megbízatásának megszűnését.⁴¹ Az átmeneti jelleg ezen az időintervallumon belül azonban elvileg rövidebb vagy hosszabb ideig tarthat.

Az akadályoztatás okára az Alaptörvény még példálózó jelleggel sem nevesít egyetlen olyan körülményt sem, amelyik az akadályoztatás fennállásának megítélése szempontjából releváns volna. Ebből két következtetés adódik. Egyfelől az akadályoztatás határozatlan alaptörvényi fogalom, így e tényállás megállapítása csak az egyes esetekben konkretizálható. A konkretizálást normatív módon elvégezheti a törvényhozás, egyedi esetekben pedig a helyettesítés szükségességéről határozó szerv. Az előbbire példa az államfő jogállását szabályozó törvény⁴² két rendelkezése: az egyik szerint „[a] vagyonnyilatkozat-tétel elmulasztása esetén – a vagyonnyilatkozat benyújtásáig – a köztársasági elnök tisztségét nem gyakorolhatja, javadalmazásban nem részesül. A vagyonnyilatkozat-tétel elmulasztásának – egyben a köztársasági elnök átmeneti akadályoztatásának – tényét az Országgyűlés állapítja meg.”⁴³ A másik szerint „[a] köztársasági elnök annyi időre maradhat távol az államügyek folyamatos intézésétől, amennyire azt az ügyek természete és kellő időben történő elintézése megengedi; ez az idő évi negyven munkanapnál nem lehet több.”⁴⁴ Az előbbi törvényi rendelkezés tehát kifejezetten kimondja, hogy a vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség elmulasztása átmeneti akadályoztatásnak minősül, de a kötelezettség megszegését – és így az átmeneti akadályoztatás tényének megállapítását is – a parlamentnek kell kimondania. A másik rendelkezés anélkül ad lehetőséget az államfőnek az államügyek folyamatos intézésétől való távolmaradására, hogy a helyettesítés szükségességére utalna. Ebből pedig az következik, hogy ha a távolmaradást „az ügyek természete és kellő időben történő elintézése megengedi”, akkor a törvény szerint nincs szükség a helyettesítésre. A távolmaradás nem lehet évi negyven munkanapnál több, amely az államfő szabadságolását jelenti. Ha a távolmaradás ezt az időszakot meghaladja, vagy ha az ügyek természete és kellő időben történő elintézése ezt nem engedi meg, fennállhat az átmeneti akadályoztatás ténye és a helyettesítés szükségessége, de erről ebben az esetben is az Országgyűlésnek kell döntenie.

⁴¹ Innentől kezdve a helyettesítés már nem átmeneti, hanem az államfő megbízatásának megszűnése miatt áll fenn mindaddig, amíg az új köztársasági elnök hivatalba nem lép.

⁴² Lásd a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CX. törvényt (Kejtv.).

⁴³ Kejtv. 6. § (3) bek.

⁴⁴ Kejtv. 9. §

Másfelől az államfő átmeneti akadályoztatását bármilyen ok előidézheti, amely alkalmas arra, hogy a köztársasági elnök feladat- és hatáskörgyakorlását megakadályozza. Az okok mérlegelésénél két szempontot indokolt mindenképpen figyelembe venni: egyrészt azt, hogy a köztársasági elnök objektíve olyan helyzetben van-e,⁴⁵ hogy a feladat- és hatásköreit nem képes gyakorolni,⁴⁶ vagyis tisztségének ellátásában – bármely körülmény miatt előállt – állapot megakadályozza.⁴⁷ Másrészt azt indokolt mérlegelni, hogy szükséges-e a helyettesítés, azaz vannak-e olyan ügyek, amelyek természete és kellő időben történő elintézése feltétlenül nélkülözhetetlenné teszi az államfői feladat- és hatáskörök gyakorlását.⁴⁸ Ha e két feltétel bekövetkezik, akkor a köztársasági elnököt helyettesíteni kell, vagyis az átmeneti akadályoztatás tényét az Országgyűlésnek meg kell állapítania, mert különben alaptörvénysértést követ el. Ennek az is a konzekvenciája, hogy ha e feltételek nem állnak fenn, akkor az akadályoztatás tényét – és az államfő helyettesítését – alkotmányosan az Országgyűlés sem állapíthatja meg, vagyis mérlegelési lehetősége behatárolt: nem „állíthatja félre” a hivatalban lévő köztársasági elnököt, illetőleg a hivatalban lévő államfő mellett, a házelnöknek nem adhat „párhuzamos” helyettesítési jogot. A nyilvánvalóan alaptörvény-sértő országgyűlési döntéssel szemben nincs jogi felülvizsgálati lehetőség.⁴⁹ Ezért helyesebb volna, ha az átmeneti akadályoztatásról nem az Országgyűlés, hanem az Alkotmánybíróság – soron kívül – döntene,⁵⁰ vagy legalább az Országgyűlés határozata a testület előtt jogilag felülvizsgálható volna.

⁴⁵ Az a „szubjektív” szempont, hogy a köztársasági elnök valamely hatáskörét – politikai vagy más megfontolás alapján – nem akarja gyakorolni, közjogi felelősségének megállapítására adhat okot, és ha az Országgyűlés döntött az eljárás megindításáról, a köztársasági elnök ennek befejezéséig hatásköreit nem gyakorolhatja, vagyis fennáll a helyettesítés szükségessége.

⁴⁶ Elvileg ilyen lehet pl. a köztársasági elnök fizikai vagy szellemi állapota mellett adott ügyben az elfogultság bejelentése is. Ez utóbbi különösen akkor indokolt, ha a köztársasági elnök korábban más állami szerv tagjaként közreműködött olyan döntés vagy intézkedés meghozatalában, amelyben később államfőként is döntenie kell. Ezt azonban a helyettesítésről határozó szervnek – az Országgyűlésnek – kell mérlegelnie, mivel ilyen követelményt jogszabály kifejezetten nem ír elő.

⁴⁷ Eseti helyettesítéskor is követelmény: „pontosan meg kell szabni, hogy mely körülmények beálltakor kerülhet rá sor. Ezeknek a feltételeknek minél objektívebbeknek kell lenniük, hogy ne függessen egyedi mérlegeléstől az akadályoztatás megállapítása, és az államfői ügyek ideiglenes vitelének más személyre ruházása.” SZABÓ 1995, 153. p.

⁴⁸ Tekintettel arra is, hogy az államfő meddig lesz objektíve akadályozott.

⁴⁹ Az Országgyűlés e határozata egyedi jellegű, amelyet az Alkotmánybíróság éppen e jelleg miatt nem vizsgálhat felül, vagyis felülvizsgálhatatlan parlamenti aktusnak minősül. Vö. ERDŐS CSABA: Az Országgyűlés döntési autonómiájának aktustani megközelítése, Doktori értekezés, Győr, 2014. 59-60. p.

⁵⁰ Pl. a lengyel alkotmány 131. cikk (1) bekezdés 2. mondata szerint „[a]mennyiben a köztársasági elnök nincs olyan helyzetben, hogy értesíteni tudja a Képviselőház elnökét arról, hogy hivatalából eredő kötelezettségeit nem képes ellátni, a Képviselőház elnökének kérelmére az Alkotmánybíróság határoz a köztársasági elnök hivatalának gyakorlásában való akadályoztatásról.” Az Alkotmánybíróság általi döntést támogatja SZABÓ 1995, 153. p.

Az átmeneti akadályoztatás értelmezése szempontjából felvetődik a kérdés, hogy ez vajon az összes feladat- és hatáskörgyakorlásra vonatkozik-e – vagyis arra, amikor a köztársasági elnök egyetlen feladat- és hatáskörét sem képes gyakorolni, illetőleg kötelezettségének eleget tenni –, vagy akkor is megállapítható, ha csak egyik (valamelyik) feladat- és hatáskörét azért nem tudja ellátni, mivel ebben másik feladat- és hatáskörgyakorlása akadályozza meg.⁵¹ Pontosabban: ha az államfő egyik (bármelyik) hatáskörét gyakorolja, megállapítható-e az átmeneti akadályoztatás ténye arra a hatáskörre, amelyet éppen emiatt nem képes – egyidejűleg – gyakorolni. Ha a válasz igen, akkor bármelyik hatáskörgyakorlás szempontjából felvethető a helyettesítés kérdése, egyébként viszont nem. Ez az elhatárolás azért fontos, mert az átmeneti akadályoztatásnál a helyettesítésre csak akkor kerülhet sor, amikor egyébként a köztársasági elnök hivatalban van. Mivel az Alaptörvény a köztársasági elnök intézményénél nem ismeri annak lehetőségét, hogy a hivatalban lévő államfő mellett egyidejűleg más szerv vagy személy a köztársasági elnöki feladat- és hatáskört gyakorolja, ezért az átmeneti akadályoztatás fennállását nem lehet megállapítani akkor, ha az államfő valamelyik feladat- és hatáskörét éppen gyakorolja, és ennek következtében más hatáskörét viszont személyesen nem képes ellátni.⁵² A hivatalban lévő köztársasági elnök ún. „párhuzamos” vagy „kiegészítő” helyettesítését az Alaptörvény nem engedi meg: az Országgyűlés elnöke tehát csak akkor gyakorolhatja az államfői feladat- és hatásköröket, ha a köztársasági elnök átmenetileg akadályoztatva van.⁵³ Ha tehát az államfő – bármely hatáskörében – eljár, nem állhat fenn az átmeneti akadályoztatás ténye. Ennek az értelmezési megoldásnak – tekintettel az átmeneti akadályoztatás megállapításának szabályaira – garanciális szempontból van jelentősége. Megoldást jelentene, ha az államfő, legalábbis az esetek túlnyomó többségében, maga dönthetne a helyettesítési szituáció tényének fennállásáról. Így esetleg lehetőség volna arra, hogy ha az államfő hosszabb ideig hivatalos úton, külföldön tartózkodik, akkor a házelnök itthon részben helyettesíthetné feladat- és hatáskörei gyakorlásában. Erre azonban a mai szabályozás alapján nincs mód.

⁵¹ Pl. hivatalos külföldi útja miatt nem tudja aláírni a szükséges kinevezési okmányokat. Vannak alkotmányok, amelyek a külföldön tartózkodást helyettesítő oknak tekintik. Vö. a lett alkotmány 52. cikkével, a litván alkotmány 89. cikk (2) bekezdésével, és a máltai alkotmány 49. cikkével.

⁵² A köztársasági elnöknek jelenleg nincs olyan lehetősége, mint a miniszterelnöknek. A kormányfő ugyanis megteheti, hogy ha pl. hivatalos külföldi úton van, akkor a kormányülést az általa kijelölt helyettese vezetheti.

⁵³ Pl. ha az államfő hivatalos úton, külföldön tartózkodik, az Országgyűlés elnöke – párhuzamosan – itthon nem helyettesítheti (pl. törvényt vagy kinevezéseket az államfő helyett nem írhat alá, külföldi követeket nem fogadhat, itthon nem képviselheti helyette a magyar államot stb.).

3.2.2. Az átmeneti akadályoztatás megállapítási szabályai

Az Alaptörvény egyértelműen rendelkezik arról, hogy a helyettesítés szükségességének szituációját – vagyis a köztársasági elnök átmeneti akadályoztatásának tényét – az Országgyűlésnek kell megállapítania,⁵⁴ következésképpen erről kizárólag a parlament dönthet.⁵⁵ Az Alaptörvényből az is következik, hogy ez a hatáskör csak a köztársasági elnök, a Kormány vagy bármely országgyűlési képviselő kezdeményezésére gyakorolható, másnak ilyen jogosítványa nincs. Annak azonban nincs akadálya, hogy a kezdeményezésre jogosultat ilyen javaslattal megkeressék, de a javaslatot az indítványozásra jogosultnak kell benyújtania.⁵⁶ A határozati házszabályi rendelkezés az alaptörvényi előírást annyiban részletezi, hogy ha a köztársasági elnök feladatának ellátásában átmenetileg akadályoztatva van, ennek megállapításáról és a köztársasági elnököt helyettesítő házelnök feladatát ellátó alelnök kijelöléséről az Országgyűlés egyszerre, mégpedig a megállapításra irányuló kezdeményezést követően haladéktalanul határoz, és ha az Országgyűlés nem ülésezik, rendkívüli ülészakot vagy rendkívüli ülést kell összehívni.⁵⁷ Az átmeneti akadályoztatás megállapításának eljárási szabályairól előljáróban annyi megállapítható, hogy meglehetősen nehézkes eljárási rendet tartalmaznak, és az alkalmazott megoldás garanciális szempontból eléggé hiányosnak mondható.

Az Alaptörvény az átmeneti akadályoztatás tényének megállapítását az Országgyűlés számára tartotta fenn, így a parlament döntésétől függ. E szabályozásból az következik, hogy amíg az Országgyűlés az átmeneti akadályoztatás tényét nem mondja ki, az átmeneti akadályoztatás szituációja – amely a helyettesítés feltétele – nem állhat fenn, azaz önmagában a tény – megállapításának hiányában – még nem elegendő: csak az Országgyűlés határozata dönti el, hogy valóban fennáll-e az akadályoztatás ténye. Ebből következik, hogy az akadályoztatás tényének megállapítása eredményezi azt a joghatást, amely lehetővé teszi a házelnök számára az államfő helyettesítését. Így az átmeneti akadályoztatás ennek a ténynek a megállapításától kezdődik. E szabályozás hivatott megakadályozni, hogy a házelnök önkényesen lépjen a köztársasági elnök helyébe, és így párhuzamos hatáskörgyakorlás alakulhasson ki. Másfelől azonban e megoldás nem teszi lehetővé, hogy az államfő maga döntsön helyettesítésének szükségességéről, mert erre csak kezdeményezési joga van. Ez

⁵⁴ Alaptörvény 14. cikk (2) bek.

⁵⁵ A korábbi Alkotmány ezt a rendelkezést nem tartalmazta, csak a Házszabály rendelkezett róla. Az alaptörvényi szabályozás megszüntette azt az alkotmánysértő helyzetet, hogy az átmeneti akadályoztatásról való döntést a Házszabály helyezte az Országgyűlés hatáskörébe, és nem az Alkotmány.

⁵⁶ A nem jogosulttól származó indítványt el kell utasítani, azt az Országgyűlés nem tárgyalhatja.

⁵⁷ Vö. a HHsz. 128. § (5) és (7) bekezdéseivel.

annál is inkább meglepő, mert a helyettesítés kérdésében a helyettesített döntésének elsődlegesnek kellene lennie, mivel ő tudja a legjobban megítélni, hogy mikor és mennyiben képes feladatait ellátni, vagy sem. Erre azonban az Alaptörvény nem ad lehetőséget, mert az átmeneti akadályoztatás tényének megállapítását kizárólag az Országgyűlés mondhatja ki, a köztársasági elnök a döntést csak kezdeményezheti. Így arra sincs mód, hogy az Országgyűlés elnöke – az államfő tényleges átmeneti akadályoztatása esetén – a köztársasági elnök döntése alapján átvegye az államfő jogkörének gyakorlását, mert ehhez mindenképpen parlamenti határozathozatalra van szüksége. Egyértelműen felvethető, hogy a jelenlegi megoldás az államfő döntési jogát jelentősen korlátozza. Ez problémát okozhat akkor, ha az Országgyűlés nem ülésezik. Bár a határozati házszabályi rendelkezés előírja, hogy ha az Országgyűlés az átmeneti akadályoztatás tényének megállapítására irányuló kezdeményezés időpontjában nem ülésezik, rendkívüli ülészakot vagy rendkívüli ülést kell összehívni,⁵⁸ de amíg erre nem kerül sor, addig a helyettesítés nem lehetséges. Ilyenkor az államfő átmeneti akadályoztatása azt fogja jelenteni, hogy nincs egyetlen szerv vagy személy sem, aki ez alatt az időszak alatt a köztársasági elnököt helyettesíteni tudná.

Az Alaptörvény szerint a helyettesítést indokoló átmeneti akadályoztatás tényének megállapítására vonatkozó kezdeményezés kiindulhat a köztársasági elnöktől, a Kormánytól vagy bármely parlamenti képviselőtől. Helyeselhető az a megoldás, hogy az indítvány ne csak a köztársasági elnöktől származzon, mert az államfő kerülhet olyan szituációba, amikor maga erről nem tud nyilatkozni, illetve kezdeményezést benyújtani. Mivel az Országgyűlés mindegyik indítványról egyszerű többséggel határozhat,⁵⁹ ezért ez növeli a veszélyét annak, hogy az Országgyűlésben a mindenkori parlamenti többség – a Kormány vagy bármely képviselő indítványára – megállapíthatja egyfelől az akadályoztatás tényét akkor is, ha ez egyébként nem áll fenn, másfelől ennek hiányát akkor, ha egyébként az átmeneti akadályoztatás fennáll. Ez nem jelentene problémát, ha lenne az Országgyűlés alaptörvénysértő határozatával szemben jogorvoslati lehetőség. Mivel nincs, így magának az alaptörvénysértésnek a megállapítása is vitatottá válhat: nem egyértelműen, hogy a parlamenti többség határozata alkotmányosnak tekinthető-e, vagyis nem élt-e vissza az átmeneti akadályoztatás tényének megállapításával. Így előállhat az a szituáció is, hogy maga az államfő nem tartja szükségesnek a helyettesítését, mivel az átmeneti akadályoztatásra

⁵⁸ Vö. a HHsz. 128. § (7) bekezdésével.

⁵⁹ Mivel erre az esetre sem az Alaptörvény, sem a házszabályi rendelkezés nem határoz meg minősített többséget, így e határozathozatalra az általános döntési szabályok az irányadók [Alaptörvény 5. cikk (5) és (6) bek.].

okot adó tényt nem értékeli olyan fokúnak, amely őt a feladat- és hatáskörének gyakorlásában hátráltatná, vagy feltartóztatná.⁶⁰ Mivel az Alaptörvény az átmeneti akadályoztatás okát nem jelöli meg, e vitatott esetben nem egyszerű annak megállapítása, hogy vajon az átmeneti akadályoztatás fennáll-e, vagy sem. A kérdést végső fokon az dönti el, hogy az Országgyűlés jogosult az akadályoztatás tényének megállapítására, vagyis ez nem magától a tényleges helyzettől függ. Ennek következtében előállhat, hogy a köztársasági elnök szerint nincs olyan akadályoztatás, amely hatáskörgyakorlását nem tenné lehetővé.⁶¹ Ha az Országgyűlés ennek ellenére úgy dönt, hogy az államfő átmenetileg akadályoztatva van, ő nem tudja meggátolni a helyettesítést,⁶² amely pedig azt eredményezheti, hogy párhuzamos hatáskörgyakorlás alakulhat ki. A parlamentnek ez a döntése nyilvánvalóan alaptörvényt sértő volna, mert alkotmányos indok nélkül vonná el a köztársasági elnök feladat- és hatáskörét, így akadályozva az államfőt – még ha csak átmenetileg is – tisztsége gyakorlásában, amely a jogállam elvére tekintettel megengedhetetlen.

Az eljárás bonyolultnak minősíthető akkor is, ha az átmeneti akadályoztatás megállapítását a köztársasági elnök kezdeményezi, mivel – még nyilvánvaló esetben is – meg kell várnia az Országgyűlés döntését. Az államfő természetesen előre láthatja, hogy „átmenetileg” nem lesz képes ellátni megbízatását, vagyis feladat- és hatásköre gyakorlásában akadályoztatott lesz. Az Országgyűlésnek viszont – az Alaptörvény szerint – ilyenkor is van mérlegelési joga, azaz nem kell az átmeneti akadályoztatás tényét megállapítania. Ez azonban csak akkor alkotmányos, ha nincsenek olyan ügyek, amelyek természete és kellő időben történő elintézése feltétlenül nélkülözhetetlenné teszi az államfői feladat- és hatáskörök gyakorlását. Ezért a politikai-alkotmányjogi viták elkerülése érdekében feltétlenül biztosítani kellene az átmeneti akadályoztatás tényét megállapító országgyűlési határozat Alkotmánybíróság általi felülvizsgálhatóságát.

Sem az Alaptörvényben, sem a házszabályi rendelkezésben nem található olyan előírás, hogy az átmeneti akadályoztatás időtartamát meg kell-e határozni. Természetesen, ha ez előre látható, akkor ésszerűnek tűnik, hogy a parlament az akadályoztatás tényének megállapításáról szóló határozatában rögzítse az átmeneti időszak végének időpontját is, különösen akkor, ha ezt már maga a kezdeményező – elsősorban a köztársasági elnök – szintén megjelölte. A he-

⁶⁰ Ezt általában enyhébb betegség, rosszullet, rövid idejű szabadság, vagy – nem hivatalos – külföldi utazás stb. okozhatja.

⁶¹ Mert pl. betegségének, szabadságának, utazásának stb. ideje alatt vagy nincs hivatalos programja, vagy – telefonon, futáron stb. keresztül – el tudja látni a legsürgősebben intézendő ügyeket.

⁶² Legfeljebb hatáskör-összeütközés megállapítására vagy az Alaptörvény értelmezésére irányuló indítvánnyal fordulhat az Alkotmánybírósághoz. Lásd az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLJ. tv. 36. §-át, illetve 38. §-át.

lyettesítés időtartamának a megjelölése – ha előre nem látható – oly módon is lehetséges, ha a határozat ezt konkrét feltételtől teszi függővé. Amennyiben a határozat tartalmazza az átmeneti akadályoztatás tényének megszűnését, akkor ezt irányadónak kell tekinteni a helyettesítés szempontjából: a határidő lejártakor a házelnök helyettesítő joga megszűnik. Nem világos azonban, hogy ha az Országgyűlés nem állapította meg az akadályoztatás tényének megszűnését, akkor az akadályoztatás meddig áll fenn, illetve ki és hogyan jogosult dönteni arról, hogy a helyettesítésre okot adó szituáció megszűnt. Másként megfogalmazva, milyen eljárási szabályokat kell alkalmazni arra, hogy a köztársasági elnök ismét gyakorolhassa feladat- és hatáskörét anélkül, hogy őt ebben a parlament elnöke továbbra is helyettesítene: elegendő-e az államfő erre vonatkozó egyoldalú bejelentése, és ezt az Országgyűlésnek tudomásul kell-e vennie, vagy erről ismét határozatot kell-e hoznia.⁶³ Az Alaptörvény rendelkezéseinek – különösen a jogállam követelményének – az felel meg, hogy az államfő ezt saját egyoldalú bejelentésével megtehesse, mivel egyrészt az akadályoztatás megszűnéséről érdemben ő tud nyilatkozni, másrészt – hivatalban lévén – jogosultnak kell lennie arra, hogy feladat- és hatáskörét saját felelősségére gyakorolhassa,⁶⁴ így arról is nyilatkozhatson, hogy tisztségét – más szerv döntésétől függetlenül – képes ellátni. Csak így kerülhető el az a veszély, hogy a tényleges feladat- és hatáskörgyakorláshoz visszatérő államfő, illetve a helyettesítést végző házelnök intézkedései és döntései ne keresztezdhessék egymást, mert ez az államélet zavarához vezetne.

A hatályos szabályozáshoz képest sok tekintetben megoldást jelentene, ha a köztársasági elnök maga nyilatkozhatna – mégpedig írásban – arról, hogy átmeneti akadályoztatás miatt feladat- és hatáskörét nem tudja gyakorolni.⁶⁵ Ezt a nyilatkozatot – mivel az Alaptörvény a helyettesítésre az Országgyűlés elnökét jelölte ki – a házelnökhöz kellene eljuttatnia, akinek ilyenkor kötelessége lenne az államfő helyettesítését ellátni. Felvethető, hogy a köztársasági elnök ezzel a megoldással esetenként nem akarna-e mondvacsinált okból, vagy esetleg kényes politikai szituációban saját kötelességének teljesítése alól kibújni.⁶⁶ Az Országgyűlés elnöke emiatt a helyettesítést csak visszaélés esetén – tehát ha az államfő kötelességei teljesítése elől akar kitérni – tagadhatná meg. Ekkor az akadályoztatás tényének fennállását, vagy ennek hiányát az Országgyűlés állapíthatná meg. Másfelől a parlament csak akkor kaphatna szerepet az akadály-

⁶³ E helyzetet sem az Alaptörvény, sem a házszabályi rendelkezések nem rendezik.

⁶⁴ Ha az akadályoztatás tényéről nem, vagy nem csak az Országgyűlés dönthetne, akkor e probléma megoldása nyilvánvaló volna: az államfő rendelkezése mindenkre nézve kötelező lenne.

⁶⁵ Pl. hosszabb külföldi – de nem hivatalos – útra megy, beteg, vagy szabadságát tölti stb.

⁶⁶ Ennek valószínűsége azonban rendkívül csekély.

lyoztatás ténye fennállásának megállapításában, ha a köztársasági elnök olyan állapotba került, hogy erről maga nem tud nyilatkozni.⁶⁷ Kétség esetén – vagyis ha nem teljesen világos, hogy vajon a köztársasági elnök tényleg akadályoztatva van-e – alapvetően az államfő értékeléséből kell kiindulni, nem pedig a parlament elnökének, vagy más alkotmányos szervnek az állásfoglalásából. A helyettesítés esetében elvárható az államfő tényleges befolyása arra, hogy eldöntse: vajon a helyettesítés egyáltalán aktuális-e. A köztársasági elnök ugyanis sok esetben meghatározhatja, illetőleg befolyásolhatja, hogy azok a körülmények, amelyek átmeneti akadályoztatást jelentenek, mikortól meddig állnak fenn. Ez volna a legjobb eszköz arra, hogy a bizonytalanságokat és a lehetséges konfliktusokat el lehessen hárítani, illetőleg meg lehessen előzni. Támogatható az a megoldás, hogy a köztársasági elnök hivatalának gyakorlásában való akadályoztatásról – az államfő mellett – a Kormány vagy a házelnök indítványára az Alkotmánybíróság határozza, ezzel e kérdés eldöntése nem a parlament politikai mérlegelésétől függene.

4. Az Országgyűlés elnökének helyettesítési jogállása

Az Alaptörvénynek abból a rendelkezéséből, hogy a köztársasági elnök átmeneti akadályoztatása megszűnéséig, vagy a köztársasági elnök megbízatásának megszűnésekor az új köztársasági elnök hivatalba lépéséig a köztársasági elnök feladat- és hatásköreit az Országgyűlés elnöke gyakorolja, két következtetés mindenképpen adódik. Az egyik az, hogy a házelnök a helyettesítési funkció ellátásakor a köztársasági elnök feladat- és hatáskörét teljes terjedelmében gyakorolhatja,⁶⁸ mivel – a korábbi Alkotmánnyal ellentétben – nincsenek olyan hatáskörök, amelyek gyakorolhatóságát az Alaptörvény kizárná.⁶⁹ A másik, hogy a házelnök csak a köztársasági elnök *feladat- és hatásköreit gyakorolhatja, de nem léphet a köztársasági elnök helyébe, nem válik ideiglenes vagy helyettes köztársasági elnökké,*⁷⁰ pusztán az államfő feladat- és hatáskörgyakorlására kap átmenetileg megbízást.

⁶⁷ Ez akár betegség, akár más olyan okból előfordulhat, amikor az államfő nem elérhető. Ilyenkor is megfontolandó azonban, hogy ki kapjon indítványozási jogot. Semmi sem indokolja, hogy ezt bármely képviselő megtehesse.

⁶⁸ Vö. az Alaptörvény 14. cikk (1) bekezdésével.

⁶⁹ A korábbi Alkotmány 29/E. § (1) bekezdése szerint a köztársasági elnököt helyettesítő országgyűlési elnök törvényt az Országgyűlésnek megfontolás végett, illetőleg az Alkotmánybíróságnak megvizsgálás céljából nem küldhetett meg, az Országgyűlést nem oszlathatta fel, és a kegyelmezés jogával csak a jogerősen elítéltek javára élhetett.

⁷⁰ Az Alkotmánybíróság már a korábbi alkotmányi szabályozás alapján megállapította, hogy „[a]z ideiglenes köztársasági elnöki intézményt az Alkotmány nem ismeri, ez a megnevezés a köznap nyelvhasználatban a fenti jogi helyzet körülírására szolgál.” 7/1990. (IV. 23.) AB határozat. ABH 1990. 40, 41. Mivel ezen a helyzeten az Alaptörvény sem változtatott, a házelnök nem tekinthető ideiglenes köztársasági elnöknek.

A köztársasági elnöknek a házelnök általi helyettesítése az Alaptörvényből következik, tehát a köztársasági elnök és a házelnök – mint helyettesítő – között nem keletkezik olyan képviseleti jogviszony, amelyben a képviselt a képviseleti felhatalmazás terjedelmét maga állapíthatná meg. Az Alaptörvény a házelnök számára a köztársasági elnök összes feladat- és hatáskörére nézve ad helyettesítési jogot, de ez nem jelenti, hogy a házelnök az államfő helyébe lépne, így a köztársasági elnöki státuszt nem tölti be, nem foglalja el a teljes államfői jogállást.⁷¹ Ezért a házelnököt helyettesítéskor sem illeti meg a köztársasági elnöki cím használata, sem a köztársasági elnök tiszteletdíja és juttatásai,⁷² e jogok ugyanis rá nem szállnak át.⁷³ A házelnök nem alanya az államfői státuszjogoknak, így ezekről nem is rendelkezhet, az államfő státuszát nem alakíthatja át. A házelnök a köztársasági elnöki tisztségről – az államfő helyett – nem mondhat le,⁷⁴ mert ez a helyettesített államfő személyes döntési területe: a házelnök csak a feladat- és hatáskörök gyakorlására jogosult, a státuszt érintő döntésekre nem. Az Országgyűlés elnökére nem vonatkoznak a köztársasági elnök megválaszthatóságának feltételei, ezért a helyettesítést végző házelnöknek nem kell a harmincötödik életévet betöltenie.⁷⁵ Esetében az újraválaszthatóság korlátozása sem áll fenn, vagyis házelnökként annyszor helyettesítheti az államfőt, ahányszor erre egyébként szükség van. A köztársasági elnök helyettesítésekor nem kell külön államfői esküt tennie, amely a köztársasági elnök hivatalba lépésének előfeltétele,⁷⁶ mert nem lesz ideiglenes jelleggel sem államfő. Így a köztársasági elnökre megállapított összeférhetetlenségi szabályok⁷⁷ sem alkalmazhatóak a helyettesítést ellátó házelnökre, rá továbbra is az országgyűlési képviselőkre és a házelnökre megállapított összeférhetetlenségi rendelkezé-

⁷¹ „... a köztársasági elnököt az Országgyűlés elnöke csak hatásköreiben helyettesíti, jogállásában nem. Nem válik ugyanis ideiglenes köztársasági elnökké, csak annak (meghatározott) jogait gyakorolja. Ez tekinthető a köztársasági elnök funkcionális helyettesítésének.” CSINK 2008, 131. p.

⁷² Ezek továbbra is a köztársasági elnököt illetik meg. A Kejtv. 6. § (3) bekezdése szerint a köztársasági elnök csak a vagyonnyilatkozat-tétel elmulasztása esetén – a vagyonnyilatkozat benyújtásáig – nem részesül javadalmazásban.

⁷³ Pl. a portugál alkotmány 132. cikk 3. pontja kifejezetten úgy rendelkezik, hogy „[a] köztársasági elnök az alatt az idő alatt is megőrzi hivatalával járó jogait és kiváltságait, amíg átmenetileg akadályoztatva van feladatai ellátásában.”

⁷⁴ Ez értelemszerűen az átmeneti akadályoztatáskor lenne lehetséges.

⁷⁵ A magyar állampolgárság követelménye vele szemben is fennáll, de ez az országgyűlési képviselői tisztségéből következik. Ha a helyettesítő házelnök elveszíti magyar állampolgárságát, akkor képviselő sem – és következésképpen házelnök sem – lehet, vagyis nem helyettesítheti az államfőt.

⁷⁶ A tisztség ellátásához elegendő az az eskü, amit az Országgyűlés előtt házelnökként tett le [Ogytv. 9. §].

⁷⁷ Az Alaptörvény 12. cikk (2) bekezdése szerint „[a] köztársasági elnöki tisztség összeegyeztethetetlen minden más állami, társadalmi, gazdasági és politikai tisztséggel vagy megbízatással. A köztársasági elnök más keresőfoglalkozást nem folytathat, és egyéb tevékenységéért – a szerzői jogi védelem alá eső tevékenység kivételével – díjazást nem fogadhat el.” Ez az összeférhetetlenségi szabály a köztársasági elnök jogállásának része.

sek az irányadóak.⁷⁸ A helyettesítés ugyanis ideiglenes állapot: addig tart, amíg a tisztséget betöltő államfő átmeneti akadályoztatása megszűnik, illetőleg az Országgyűlés nem választja meg az új köztársasági elnököt. A házelnök az átmeneti időre sem lesz köztársasági elnök, így nem osztozik az államfői státusz-jogokban sem.

Az Alaptörvény szerint, a köztársasági elnök helyettesítése idején az Országgyűlés elnöke országgyűlési képviselői jogait nem gyakorolhatja, és helyette az Országgyűlés elnökének feladatait az Országgyűlés által kijelölt al-elnök látja el.⁷⁹ E rendelkezés tehát azt jelenti, hogy az államfőt helyettesítő házelnök semmilyen formában – sem képviselőként, sem házelnökként – nem vehet részt az Országgyűlés munkájában,⁸⁰ de ez az előírás nem szünteti meg sem képviselői, sem házelnöki tisztségének beöltését: státuszára továbbra is a képviselői és házelnöki jogállás az irányadó. Ha ugyanis a házelnök teljes egészében az államfő helyébe lépne, onnantól megbízatásának megszűnési esetei is a köztársasági elnök megbízatás-megszűnésével egyeznének meg, és ha országgyűlési képviselői jogállását elvesztené, a továbbiakban nem vonatkoznának rá a képviselők megbízatásának megszűnési esetei sem. Ebből az is következne, hogy ha az államfői helyettesítés véget érne, már nem lehetne a továbbiakban sem képviselő, sem házelnök. Ez azonban a helyettesítéssel, illetve ennek befejezésével nem következik be. Az Országgyűlés elnökére így továbbra is országgyűlési képviselői, illetve a házelnöki megbízatás megszűnési esetei vonatkoznak.⁸¹ Mivel a házelnök a köztársasági elnök jogállásában nem osztozik, és képviselői jogállásában – a képviselői jogok gyakorlásának tilalmát kivéve – nem következik be változás, ezért a házelnökre nem irányadó a köztársasági elnök személyét megillető sérthetetlenség⁸² sem. A házelnöknek a hatáskörgyakorlással összefüggő védelmét a képviselői mentelmi jogából folyó

⁷⁸ Vö. az Ogytv. 80. §-ával.

⁷⁹ Alaptörvény 14. cikk (3) bek.

⁸⁰ E meghatározást következképpen úgy kell érteni, hogy képviselői feladat- és hatáskörét nem gyakorolhatja, vagyis e jogok nem az ún. képviselői státuszt biztosító jogosítványok, hanem csak azok, amelyek a parlamenti munkában való aktív részvételt teszik lehetővé. A házelnöknek e jogai tehát a helyettesítés ideje alatt szünetelnek, de országgyűlési képviselői státusza nem szűnik meg.

⁸¹ Alaptörvény 4. cikk (3) bek., illetve Ogytv. 10. § (1) bek. Ezt támasztja alá az is, hogy a köztársasági elnök feladat- és hatásköreit az Országgyűlés elnöke csak addig gyakorolhatja, amíg házelnök. Ha házelnöki megbízatása megszűnik, a helyettesítése is véget ér. Lásd az 1.2. pontot. Az Országgyűlés elnökének helyettesítési joga ugyanis nem személyhez, hanem tisztséghez kötött, mert ha megszűnik házelnöki megbízatása, elveszíti azt a jogát is, hogy helyettesítse a köztársasági elnököt. CSINK 2008, 131. p.

⁸² Az Alaptörvény 12. cikk (1) bekezdése szerint „[a] köztársasági elnök személye sérthetetlen.” A sérthetetlenség a köztársasági elnök jogállásának része. Lásd erről PETRÉTEI JÓZSEF: A köztársasági elnök sérthetetlenségéről, in: CSERNY ÁKOS (szerk.): Ünnepi tanulmányok Rác Attila 75. születésnapja tiszteletére, Budapest, 2013. 371-389. p.

sérthetetlensége biztosítja,⁸³ mert ez is elegendő védelmet nyújt az államfői feladat- és hatáskörök zavartalan ellátásához.⁸⁴

Az alaptörvényi rendelkezés értelmében a házelnök a köztársasági elnök összes feladat- és hatáskör gyakorlására kap felhatalmazást, így minden olyan feladat- és hatáskört gyakorolhat, amely az államfői tisztséghez kapcsolódik. Mivel a helyettesítés célja a köztársasági elnöki feladatok folyamatos ellátása, ezért az államfői hivatali ügyeket teljes hatáskörrel intézheti, amely a köztársasági elnök funkcióira is irányadó: amennyiben az államfői funkciók hatáskörrel kapcsolódnak össze, a házelnök e hatásköröket is gyakorolhatja.⁸⁵ Az Országgyűlés elnökének helyettesítő jogkörét ugyanakkor elfogultságmentesen kell ellátnia, mert ez a követelmény a jogállam általános alapelvéből is következik. A házelnökkel szemben egyébként szintén alkotmányos követelmény a pártok-felettség, a semlegesség és az objektivitás.⁸⁶ Folyamatosan vizsgálnia szükséges, hogy helyettesítő jogkörében hozott döntéseikor nem elfogult-e valamelyik politikai erő vagy hatalmi ág javára, mert ez a hatáskörgyakorlás pártatlanságát sérti. Tartózkodnia kell azoktól az ügyektől, amelyekben az Országgyűlés elnökeként korábban részt vett, vagy esetleg kezdeményezett, ugyanakkor ez nem eredményezheti az államélet működésének megbénulását vagy zavarát.⁸⁷ Nincs olyan hatáskör, amelyet a helyettesítést végző házelnök ne gyakorolhatna, de különös visszafogottsággal kell eljárnia a politikai mérlegelés igénylő ügyekben.⁸⁸

⁸³ Mivel a mentelmi jog a képviselő státuszjoga, ezért ez a házelnököt képviselői minősége következtében továbbra is megilleti.

⁸⁴ A köztársasági elnök sérthetetlenségének is ez a lényege. Vö. PETRÉTEI 2013, 374. o.

⁸⁵ Azzal egyet lehet érteni, hogy a hatáskörök gyakorlásakor a házelnöknek tekintettel kell lennie a köztársasági elnök jogállásának alaptörvényi szabályozására is [Alaptörvény 9. cikk (1) és (2) bek.], de azaz nem, hogy az államfői jogállásból kifolyólag lennének olyan hatáskörök, amelyeket a házelnök azért nem gyakorolhat, mert ezek önálló politikai döntéseként a köztársasági elnök jogállásából vezethetők le. Vö. CSINK 2008, 131-132. p. Ha az Alaptörvény az államfőnek konkrét hatáskört állapított meg, a helyettesítő házelnök ezek gyakorlására jogosult.

⁸⁶ Vö. KUKORELLI ISTVÁN: Az Országgyűlés, in: KUKORELLI ISTVÁN (szerk.): Alkotmánytan, Budapest, 2002. 309. p. Szenté Zoltán ezt részben vitatja, mivel véleménye szerint az Országgyűlés elnöke „tisztségének gyakorlása során megőrzi párhovatarozását, sőt gyakran aktívan részt vesz a pártpolitikában”, ezért „elnöki funkciójával szemben közjogi értelemben legfeljebb a pártatlanság, s nem a semlegesség követelménye állítható.” SZENTE ZOLTÁN: Az Országgyűlés, in: JAKAB ANDRÁS (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I. Budapest, 2009. 750-751. p. A köztársasági elnök „semlegességéről” lásd PETRÉTEI JÓZSEF: A köztársasági elnök mint semleges hatalom, in: KOCIS MIKLÓS – ZELLER JUDIT (szerk.): A köztársasági Alkotmány 20 éve, 2009. 469-480. p. Az itt vázoltak irányadók az államfőt helyettesítő házelnökre is.

⁸⁷ Ezért az elfogultságot visszafogottan kell értelmeznie, vagyis erre hivatkozással csak akkor élhet, ha az ügy természete és kellő időben történő elintézése nem teszi feltétlenül nélkülözhetetlenné az államfői feladat- és hatáskörök gyakorlását, vagyis meg lehet vele várni a köztársasági elnököt.

⁸⁸ Ilyennek tekinthető pl. az Országgyűlés feloszlásának joga, továbbá a kinevezési jogoknál az államszervezet demokratikus működése súlyos zavarának megítélése, valamint a kitüntetések adományozásánál az Alaptörvény értékrendje sérelmének megítélésénél.

A feladat- és hatáskörök gyakorlásához felelősség is kapcsolódik, mert egyfelől a helyettesnek is felelnie kell a döntések helyességének, és jogszerűségének számon kérhetőségéért, másfelől a köztársasági elnök és a helyettesítő házelnök hatásköreinek kongruenciája áll fenn. Felvetődik a kérdés, hogy a házelnök felelősségére alkalmazhatóak-e a köztársasági elnök felelősségi szabályai. A házelnöknek az Országgyűléssel szemben nem lehet politikai felelőssége, mert az ellenjegyzés követelménye továbbra is érvényesül: az ellenjegyzés intézménye az államfői hatáskörök gyakorlásához kapcsolódik,⁸⁹ így értelemszerűen a házelnök ilyen döntéseinél is alkalmazandó, vagyis e döntésekért a politikai felelősséget az Országgyűlésben az ellenjegyző viseli. A köztársasági elnök jogi felelőssége az Alaptörvény, vagy tisztséggyakorlással összefüggő valamely törvény szándékos megsértése, illetve a szándékos bűncselekmény elkövetése miatt áll fenn, ezért elvileg ez a helyettesre is érvényes. A házelnök azonban nem helyettes köztársasági elnök, ezért az államfői jogállásból következő jogi felelősségi szabályok sem egyértelműek: ezek vajon ugyanúgy érvényesítendőek-e vele szemben is, mint az államfővel szemben. Mivel a köztársasági elnök jogi felelősségének megállapítása végső soron az államfői tisztségből való elmozdítást teszi lehetővé, ezért a házelnökkel szemben ennek nem volna értelme. Ez azonban nem azt jelenti, hogy a házelnök jogilag felelősségmentességet élvez, mert ha megsérti az államfői hatáskörgyakorlás szabályait, akkor – erre tekintettel – házelnöki tisztségéből szintén elmozdítható, de nem a köztársasági elnökre, hanem az Országgyűlés elnökére vonatkozó szabályok alapján.⁹⁰ Ha tehát helyettesítő jogkörében a házelnök alaptörvény- vagy szándékos törvénysértést követ el, a képviselők többsége a parlamenti elnöki székből elmozdíthatja,⁹¹ amely egyúttal helyettesítő funkciójának végét is jelenti.⁹²

Az Alaptörvény a helyettesítő házelnök hatáskörgyakorlását – a korábbi Alkotmánnyal összevetve – szándékosan nem korlátozta,⁹³ így az teljesnek mondható. E megoldás azonban nem tekinthető teljesen problémamentesnek. A teljes jogkörben való helyettesítés felveti annak veszélyét, hogy az Országgyűlés,

⁸⁹ Alaptörvény 9. cikk (5) bek.

⁹⁰ A házelnök esetében nincs szükség tehát megfosztási eljárásra – amely azért sem lehetséges, mert ez a köztársasági elnök megbízatásának megszüntetési esete, és nem a házelnöké – továbbá arra sem, hogy ennek megindításáról az Országgyűlés titkos szavazással, az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával döntsön [Alaptörvény 13. cikk (3) bek.], valamint erről az Alkotmánybíróság határozzon. Elegendő, ha a házelnököt az Országgyűlés felmenti. A házelnök felmentéséről a Házbizottság javaslata alapján az Országgyűlés vita nélkül, és a többségi döntéshozatal szabályai szerint határoz [Ogytv. 10. § (3) bek.]. Felmentése azt is eredményezi, hogy már nem helyettesítheti az államfőt.

⁹¹ Pl. a litván alkotmány 89. cikk (3) bekezdése kifejezetten kimondja, hogy az államfőt helyettesítő parlamenti elnökkel szemben ez idő alatt a parlament nem vethet fel bizalmatlansági indítványt.

⁹² A további felelősségre vonása az egyes jogági felelősségi szabályok szerint alakul.

illetve annak elnöke nem érdekelt a sikeres államfőválasztásban,⁹⁴ mivel a köztársasági elnök feladat- és hatásköre a helyettes útján is teljes körűen ellátható. Nincs tehát kényszerítő ok arra, hogy az államfői tisztség betöltését minél előbb pótolják.⁹⁵ Mivel a teljes jogkörben helyettesítő házelnök nem államfő, még ideiglenes jelleggel sem, ezért ha a köztársasági elnöki tisztség nincs betöltve, ezt az Országgyűlésnek – az alaptörvényi szabályozás előírásai szerint – pótolnia kell, mert különben alaptörvényisértést követ el. Az alaptörvény-ellenes helyzet tehát akkor is fennállhat, ha egyébként az államfői feladat- és hatáskörök gyakorlása megoldott, mert az Országgyűlésnek ettől függetlenül gondoskodnia kell a köztársasági elnöki tisztség betöltéséről, vagyis nem hivatkozhat arra, hogy az államfői feladat- és hatáskörök gyakorlása a helyettesítéssel megoldott.

A „helyettes helyettesítésére” sem az Alaptörvény, sem házszabályi rendelkezés nem tartalmaz kifejezett előírást. Az Alaptörvény csak annyit mond, hogy helyettesítés esetén a köztársasági elnök feladat- és hatásköreit az Országgyűlés elnöke gyakorolja, viszont arról nem rendelkezik, hogy vajon az Országgyűlés elnökét – ha az államfői feladat- és hatáskörök gyakorlásában akadályoztatva van – lehet-e e jogkörében egyáltalán helyettesíteni. Bár e helyzet kialakulásának esélye viszonylag csekély, mégis előfordulhat.⁹⁶ Az alaptörvényi rendelkezésből elvileg az következik, hogy a házelnököt a köztársasági elnöki feladat- és hatáskörök gyakorlásában nem lehet helyettesíteni, mert e jogkört csak az Országgyűlés elnöke gyakorolhatja, más nem, így a „helyettes helyettesítése” nem megengedett.⁹⁷ Az Alaptörvény valóban azt rögzíti, hogy a köztársasági elnök feladat- és hatásköreit az Országgyűlés elnöke gyakorolja, de azt

⁹³ Jakab András szerint a korlátozáshoz „azt kellene megmutatni, hogy vagy vissza lehet élni a joggal (és egyébként, a köztársasági elnök általi gyakorláskor nem lehetne, vagy pedig azt, hogy helyettesítés esetén funkciótlan. A parlament felosztatásának joga az Országgyűlés működő képtelensége, illetve a kormányzásoképtelenség esetére vonatkozik, vagyis ilyen helyzetben tovább bénítani az államszervezetet nem lenne indokolható. A kegyelmezési jog gyakorlása a kérelmezőkkel lenne méltánytalan.” „A törvényhozási alkotmányossági vétő elvétele pedig azt eredményezné, hogy a helyettes esetleg egy nyilvánvalóan alkotmányellenes törvényt lenne köteles aláírni, ami nem összeegyeztethető a 9. cikk (1) bekezdése szerinti őrszereppel. A politikai vétő pedig csupán halasztó hatályú, ezért érdemi jogi ellensúlyt úgysem képez, vagyis speciális szabályt hozni rá nem érdemes. Az eddigi kivételszabályok fenntartása ezért nem volt indokolt.” JAKAB ANDRÁS: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, Budapest, 2011. 253. p.

⁹⁴ Vö. CSINK 2008, 89. p.

⁹⁵ A korábbi Alkotmányban szereplő korlátozásnak [Alk. 29/E. § (1) bek.] éppen azért volt ilyen hatása, mert az Országgyűlés elnöke meghatározott feladat- és hatásköröket nem gyakorolhatott.

⁹⁶ A köztársasági elnök átmeneti akadályoztatása ugyanis több – akár három – hónapig is tarthat (mert pl. feladatköreinek ellátására képtelen állapotban van, de emiatt a kilencven nap eltelte előtt megbízatása nem szüntethető meg), és ennyi idő alatt az is előfordulhat, hogy a házelnök – pl. súlyos betegség vagy baleset következtében – szintén tartósan akadályozott lehet.

⁹⁷ Vö. KOVÁCS VIRÁG: *A köztársasági elnök*, in: JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* I. Budapest, 2009. 1012. p.

nem zárja ki, hogy a házelnököt ne lehetne a köztársasági elnöki feladat- és hatáskörök gyakorlásában helyettesíteni.⁹⁸ Ha ugyanis a házelnököt az alelnök a hivatali feladatai ellátásában és hatáskörei gyakorlásában helyettesítheti, akkor ez a köztársasági elnök helyettesítésekor is lehetséges.⁹⁹ Mivel az Alaptörvény kifejezetten nem tiltja meg a köztársasági elnököt helyettesítő házelnök helyettesítését, illetve ennek szabályait nem rögzíti, e kérdésben a törvényi szabályozást kell irányadónak tekinteni. Ennek alapján a házelnök helyettesítése – főszabály szerint – a parlamenti elnök által meghatározott rendben lehetséges.¹⁰⁰ Ha a házelnök megbízamegszűnik, vagy a házelnök tartós akadályoztatása esetén – az új házelnök megválasztásáig vagy az akadályoztatás megszűnéséig – a házelnök feladat- és hatáskörét az általa meghatározott sorrendben az alelnökök látják el. Ez alól a köztársasági elnököt helyettesítő házelnök feladatát ellátó alelnök kijelölése jelent kivételt, mert erről az Országgyűlésnek kell – a házelnök javaslata alapján – határoznia.¹⁰¹ Ha tehát a házelnök megbízatása megszűnt, vagy tartósan akadályozva van, akkor belép a helyettesítési szabály. Mivel a házelnököt helyettesítő alelnök jogai és kötelezettségei azonosak,¹⁰² és a törvényi szabályozás sem zárja ki a köztársasági elnököt helyettesítő házelnök e jogkörben történő helyettesítését. Ez amellet szóló érv, hogy az államfői feladat- és hatáskörgyakorlásban való helyettesítés is megengedett, mert nagyobb érdek fűződik ahhoz, hogy az államfői feladat- és hatáskörök gyakorlására – az államszervezet folyamatos működése érdekében – sor kerüljön. Nincs más alaptörvényi indoka annak, hogy e feladat- és hatáskörök gyakorlásában történő helyettesítés miért ne volna lehetséges: a házelnök nem lép a köztársasági elnök helyébe, csak jogkörét gyakorolja, és ha egyébként helyettesíthető, akkor ez e jogkörre is vonatkozik, de csak addig, amíg a házelnök ebben tartósan akadályozott, vagy megbízatása megszűnt. Ha e feltételek nem állnak fenn, akkor a köztársasági elnököt az alelnök nem helyettesítheti. A helyettesítő alelnökre is vonatkozik azonban az, hogy ha az államfői jogkörben jár el, akkor országgyűlési képviselői jogait nem gyakorolhatja, és helyette az Országgyűlés elnökének feladatait az Országgyűlés által kijelölt alelnök látja el. Erről te-

⁹⁸ Pl. a litván alkotmány 89. cikk (4) bekezdése kimondja, hogy a köztársasági elnök jogkörét – a meghatározott esetek kivételével, amikor a parlament elnöke helyettesítheti – egyéb esetekben más személy vagy szervezet nem gyakorolhatja.

⁹⁹ Az Alaptörvény egyébként csak annyit rögzít, hogy „[a]z Országgyűlés tagjai sorából elnököt, alelnököket és jegyzőket választ” [Alaptörvény 5. cikk (2) bek.], de ezek feladatáról – és így a helyettesítés szabályairól – sem rendelkezik.

¹⁰⁰ Ogytv. 3. § (1) bek.

¹⁰¹ Ogytv. 3. § (2) és (3) bek.

¹⁰² Ogytv. 3. § (4) bek. A törvény szerint azonban bizonyos feladat- és hatásköröket [Ogytv. 2. § (2) bekezdés j)-l) és q) pont] nem gyakorolhat, de ezek között nem szerepel a köztársasági elnök helyettesítésének kizárása.

hát az Országgyűlésnek döntést kell hoznia. Ha az Országgyűlés elnökének megbízatása megszűnt, megoldást jelenthet az is, hogy a parlament nem a helyettesítő alelnökről határoz, hanem új házelnököt választ. A házelnök tartós akadályoztatása esetén azonban e megoldás – a házelnök felmentése nélkül – nem alkalmazható. Ilyen esetben ezért az Országgyűlésnek a házelnökök az államfői jogkörben helyettesítő alelnök kijelöléséről kell gondoskodnia.

5. A köztársasági elnök és az őt helyettesítő házelnök viszonya

A helyettesítéssel összefüggő további alapvető kérdés, hogy ha a köztársasági elnök átmenetileg akadályoztatott, de egyébként hivatalban van, akkor az utasításai és iránymutatásai kötelezőek-e az őt helyettesítő házelnökre. Mivel helyettesítésről van szó, ez a kötelezettség elvileg fennállhatna, mert az Országgyűlés elnöke a köztársasági elnöknek csak a helyettesítője, nem pedig ideiglenes államfő, aki a saját feladat- és hatáskörét önállóan, saját felelősségére gyakorolja. A helyettesítés következtében felvethető az államfő és az Országgyűlés elnöke közötti bizalmi viszony is, mivel a parlamenti elnök nem a saját jogkörét gyakorolja, vagyis a bizalmi elv megkövetelhető volna. Ebből pedig az következne, hogy a házelnöknek a helyettesítő jogkörben a köztársasági elnök elképzelései szerint kellene tevékenykednie, és az előzetes vagy folyamatos instrukcióit el kellene fogadnia, illetve végre kellene hajtania.¹⁰⁴ Mivel az Alaptörvény nem tesz különbséget aközött, hogy a helyettesítéskor a házelnök hivatalban lévő, vagy hivatalban (már) nem lévő államfőt helyettesít-e, ezért a helyettesítő jogkör gyakorlásakor sem lehet különbséget tenni aszerint, hogy az Országgyűlés elnöke milyen utasítások, illetőleg iránymutatások alapján járjon el. Erre tekintettel az államfőt akkor sem illeti meg utasítási jog, ha egyébként hivatalban van, csak átmenetileg akadályozott. Így a házelnök a helyettesítő jogkörben nincs az államfő által már előkészített döntésekhez vagy korábban tett intézkedéseihez kötve, ha ezek kötelező jelleggel még nem hatályosultak.¹⁰⁵ Ez az állami akaratképzés minden vonatkozásában érvényes, akármelyik hatáskörrel is van szó. A házelnök a helyettesítéskor saját elképzelése és meggyőződése alapján gyakorolhatja a köztársasági elnök feladat- és hatáskörét.¹⁰⁶ Nem felelős a helyettesített köztársasági elnöknek,

¹⁰³ Sőt szükség esetén akár folyamatos konzultációt is folytatnia kellene a köztársasági elnökkel, ha ezt az átmenti akadályoztatás oka lehetővé teszi.

¹⁰⁴ A kormányfő és a miniszterelnök-helyettes esetében ez a helyzet, annál is inkább, mivel a miniszterelnök az a helyettesítéssel – miniszterelnöki rendelettel – le is válthatja, sőt, akár felmentésének kezdeményezésével is szankcionálni tudja.

¹⁰⁵ Pl. az ellenjegyzéshez kötött hatáskörök esetében ez még nem történt meg.

¹⁰⁶ Saját meggyőződése alapján természetesen konzultálhat az államfővel, ha ezt szükségesnek tartja.

nincs beszámolási kötelezettsége sem. A helyettesítő jogkörben hozott döntéseit az államfő – az átmeneti akadályoztatás megszűnése után – sem bírálhatja felül, nem kérdőjelezheti meg, legfeljebb alkotmány- vagy törvénysértés esetén élhet az erre előírt jogorvoslati eszközökkel. Természetesen e két szerv egymáshoz való viszonyában is érvényesülnie kell az állami szervekre vonatkozó jóhiszemű együttműködési kötelezettségnek, amely a jogállamiság legfontosabb alapelveihez tartozik.

A helyettesítésre vonatkozó rendelkezések áttekintése után összefoglalásként megállapítható, hogy a szabályozás több ponton tisztázatlan szituációkat okoz, így a jelenlegi megoldásban olyan konfliktuslehetőségek rejlenek, amelyek, ha csak a helyettesítésre irányadó rendelkezések alkalmazáskor válnak nyilvánvalóvá, akkor politikai-alkotmányjogi vitákhoz vezethetnek, és akár alkotmányos válságot eredményezhetnek. A korrekt jogállami megoldás érdekében szükséges volna e rendelkezések pontosítására, és egyértelmű tartalmuk meghatározására.

JÓZSEF HAJDÚ

The basic principles of the Hungarian labour law

1. Brief Introduction

The previous Hungarian Labour Code (1992) has witnessed some significant changes in the last two decades. Since the end of the communist regime, labour law legislation has had to cope with the challenges of the new social and economic system. As a result, and due to the development of the labour market, labour law plays an increasingly significant role.

Employment relations in Hungary are governed by the Labour Code and other complementary labour law legislations,¹ collective bargaining agreements (works agreement²) and individual employment contracts. In the context of labour disputes, courts generally protect employees' rights by interpreting the provisions of the Labour Code, the relatively limited number of collective bargaining agreements and the majority of fairly concluded employment contracts intend to protect the legal and economic interest of employees. The general opinion is that administrative and labour courts are usually considered very "employee friendly" in Hungary. Overall, the litigation-trends reflect a decrease in the number of lawsuits initiated by blue-collar employees, while more and more white-collar employees, particularly executives and key-employees, are initiating labour disputes against their employers before courts in Hungary.

Owing to the severe impact of the recent economic crisis on the Hungarian economy, increasing employment has been at the very heart of the Hungarian government's economic policy. The government has also declared the need to increase the level of flexibility in employment contracts to enable the Hungarian economy to respond more effectively to the changing economic climate. To this end, the government launched a complete overhaul of current labour legislation, the result of which was the introduction of a new Hungarian Labour Code (hereinafter: HLC).³

The HLC was passed by the Hungarian government in December 2011. The code partially came into force in July 2012, taking full effect on 1 January

¹ For example: law on strike, occupational health and safety, labour inspection, and legislations which affect labour relations, such as equal treatment act, data protection act, etc.

² The new Code introduced a new form of "collective contract", called the "works agreement", which can be concluded between an employer and a works council in circumstances prescribed by the Code.

³ http://knowledge.leglobal.org/wp-content/uploads/LEGlobal_Memo_Hungary.pdf (17 07-2015)

2013 after a six-month transition period. It completely replaced the previous Labour Code (1992), which was introduced immediately after the democratic transition from state socialism. The expectation of the ruling government is that the new Labour Code will make employment more flexible, cheaper and more market-compliant.

It must be underlined that several new legal principles have appeared in the new Labour Code, some of which are entirely new. However, the majority has been developed by judicial practice in the past and has only now been turned into written law by the Code.

As a new development and in accordance with the basic aim of the legislators, the new Labour Code and previous Civil Code had a genuine link. After several years of preparation, the new Civil Code of Hungary became effective in 2014, making the amendment of the Labour Code necessary. As a result of changes in the Labour Code, civil law elements became more important in employment law. As a consequence, the general rules of the HLC are now in compliance with the Civil Code.

This article intends to summarise the main principles of the Hungarian labour law, including the Fundamental Law (Constitution) and the HLC with some reference to the new Civil Code.

2. Fundamental principles of Hungarian labour law

Before dealing with the system regulating labour law and with its detailed rules, it is necessary to refer in brief to the principles underlying the law. First, the relevant constitutional principles are being dealt with. Subsequently, some general legal principles which govern the whole of labour law will be discussed.⁴

2.1. Basic Principles of the Fundamental Law (Constitution)

The Fundamental Law of Hungary (in Hungarian: Magyarország Alaptörvénye), the country's constitution, was adopted on 18 April 2011, promulgated a week later and went into force on 1 January 2012. Hungary's first constitution to be adopted within a democratic framework and following free elections, it succeeded the 1949 Constitution, adopted on 20 August 1949 and heavily amended on 23 October 1989. That document was Hungary's first permanent

⁴ FERENCZ JÁCINT – CÖNDÖR ÉVA – AYULAVÁRI TAMÁS – MÁRTYÁS GÁBOR, *Munkajogi alapismeretek*, Budapest: ELTE Kiadó, 2013. pp. 35.

written constitution, and until its replacement, the country was the only former Eastern Bloc nation that did not adopt an entirely new constitution after the fall of Communism.

The Fundamental Law has restructured the location of fundamental freedoms and slightly diminished the employment related fundamental rights. There is a chapter in the Fundamental Law on fundamental rights related to work. It is also mentioned in the National Avowal of the Fundamental Law that the power of the community and the honour of human beings are based upon work, the product of human intellect. It is mentioned among the general principles that the economy of Hungary is based upon value-producing work and the freedom of enterprise. The role of the State to take measures for the opening of employment options is then stipulated as an objective of the State in the chapter on fundamental freedoms. The State should present the opportunity to everyone to work. The Fundamental Law also affirms that every person must be obliged to contribute to the community's enrichment with his/her work to the best of his/her abilities and potential.⁵ A value content is thus attached to the possibility of physical and intellectual work and enterprise in the Fundamental Law.

In contrast to the previous Constitution, the Fundamental Law sets out an objective regarding the provision of humane habitat and access to public services.⁶ It must also be noted that the Fundamental Law's chapter on fundamental rights also relies on the European Charter of Human Rights.⁷

The labour law related basic rights in the Fundamental Law are as follows:

1. Freedom of association and organisation
2. The right to free choice of employment
3. Non-discrimination
4. Social rights.⁸

2.1.1. Freedom of association and organisation

Paras 2–5 of Article VIII practically rearrange and unify the rules that have been set out in various provisions of the former Constitution regarding the freedom of association and organisation. The Fundamental Law names two sub-

⁵ See Article XII of the Fundamental Law.

⁶ See Article XXII of the Fundamental Law.

⁷ <http://www.eui.eu/Documents/General/DebatingtheHungarianConstitution/TheBasicLawofHungary.pdf> (10.11.2014)

⁸ HALMAI, GÁBOR – BÓTH GÁBOR ATTILA, *Emberi jogok*, Budapest: Osiris Kiadó, 2008. pp. 837-847.

rights of the freedom of assembly, 1) to establish and 2) to join organisations.⁹ Contrary to the former regulation, it does not mention the objectives of the organisation.¹⁰

The rule of the Fundamental Law on the free establishment and operation of the parties poses the unconditional requirement that state organs must not hamper the establishment and operation of the parties functioning according to constitutional standards. The right to establish and operate a party is behoved for all and for all parties, and the ground therefore is the Constitution itself.¹¹

It must also be noted that this clause also covers the contents of Article 12 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union¹² and Article 11 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of the Council of Europe.¹³ This regulation also fits in the terminology and regulatory models used in European constitutions.

2.1.2. The right to free choice of employment

Para 1 of Article XII of the Fundamental Law – besides breaking from a clause of the Constitution that was a remnant from the era of state socialism, the strict understanding of the right to work, which can only be enforced among full employment conditions – practically implements Article 70/B of the Constitution.¹⁴ This means no real modification, because the persistent practice of the Constitutional Court identified the right to work as the freedom of choice of profession and employment.¹⁵

The second phrase of Para 1 of Article XII of the Fundamental Law formulates the right to establish enterprise as a fundamental right. It sets out that the right to enterprise is an aspect of the free choice of employment, which means that there is no hierarchical relation among the right to work, freedom of choice of employment and the freedom of enterprise. Consequently they are not different from each other as fundamental rights.¹⁶

⁹ These rights are essential for implementing collective labour law.

¹⁰ <http://www.kormany.hu/download/0/d9/30000/Alapt%C3%B6rv%C3%A9ny.pdf> (05.04.2015)

¹¹ Decision 2179/B/1991 CC.

¹² "Everyone has the right [...] to freedom of association at all levels, in particular in political, trade union and civic matters, which implies the right of everyone to form and to join trade unions for the protection of his or her interests."

¹³ "Everyone has the right [...] to freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions for the protection of his interests."

¹⁴ TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ (ed.), *A mi alkotmányunk*, Budapest: Osiris Kiadó, 2006. pp. 461.464.

¹⁵ Decision 21/1994 CC.

¹⁶ Decision 21/1994 CC.

The second sentence of Para 1 of Article XII is completely novel. "Every person shall have the obligation to contribute to the enrichment of the community through his or her work, in accordance with his or her abilities and possibilities." It can refer to an obligation to work for the benefit of the community according to one's abilities and potential, but also to the general and proportionate sharing in taxation in connection with work. However, it definitely cannot refer to any coerced work, as that would be contrary to international instruments binding to Hungary.

Para 2 reflects the social side of the right to work according to the practice of the Constitutional Court, which pointed out that there must be a distinction made between the fundamental right to work and the social right to work, particularly the institutional side thereof, the obligation of the State to present employment policy and to create jobs, etc.¹⁷

2.1.3. Non-discrimination

Equality before the law, legal capacity, the prohibition of discrimination and tasks related to equal opportunities are all regulated in the same part of the Fundamental Law.¹⁸ Equality before the law, legal capacity borne by all, and the prohibition of discrimination are different aspects of the same equality principle; these could also be derived from the human dignity provisions.¹⁹

The Fundamental Law follows the tradition set out by the Constitution (which is an unusual solution in constitutions) and grants every person legal capacity in Hungary, according to the text of Article 6 of the Universal Declaration of Human Rights and Article 16 of the Covenant on Civil and Political Rights.

2.1.4. Social rights

As mentioned in the introduction, one of the cornerstones of the chapter on freedoms is the regulation on social rights. The former Constitution (textually) considered social security as a fundamental right and it defined as rights the allowances required for living in the case of old age, illness, disablement, widowhood, orphanage and unemployment through no fault of one's own.

¹⁷ Decision 21/1994 CC.

¹⁸ LEHOCZKYNÉ KOLLONAY, CSILLA, 'Kezdeti lépések a foglalkoztatási diszkrimináció bírósági gyakorlatában' *Fundamentum*, Vol 2 No 4, p. 94, 1998.

¹⁹ TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ, 'Magyarország alaptörvényének létrejötte és az alaptörvény vitatott rendelkezései' *Kommentár Vol 6 No 4*, 2011. http://kommentar.info.hu/iras/2011_4/magyarorszag_alaptorvenyenek_letrejotte_es_az_alaptorveny_vitatott_rendelkezesei (07.11.2012)

Social security is defined as a state objective in the Fundamental Law: Hungary shall strive to provide social security to all of its citizens and allowances for the aforementioned situations are defined as statutory subsidies.²⁰²¹

2.2. General legal principles of the new Labour Code

Following the brief outline of the basic principles embedded in Fundamental Law, it is also necessary to consider certain general legal principles which affect labour law. These principles are strongly related to the provisions of the new Civil Code. A system of guarantees based on the basic principles permeates the whole of the regulation which protects both the employer and the employee, such as the principles of mutual cooperation, good faith and fairness, the obligation of the parties to provide information on a mutual basis, the right to representation of interest and self-organisation, the ban on discrimination, the protection of the weaker party, positive discrimination based on social grounds, the requirement of proper legal practice etc. If legal assurances are violated, the injured party has the right to seek remedy at a court of law.²²

Several new legal principles have appeared in the HLC, some of which are entirely new. However, the majority has been developed by judicial practice in the past and has only now been turned into written law by the Labour Code. For example, the Code has general rules governing when declarations have legal effect in employment. These are significant, particularly when determining the legal status of employers' policies which have been issued unilaterally.

Moreover, the entering into force of the HLC changes the basic approach to labour law: as compared to the earlier regulation, individual and collective agreements are given a much broader scope, thereby shifting the parties' relationship towards juxtaposition in addition the general requirements of conduct are also formed according to the rules of civil law. In this way employment risks are for the most part placed from the employer onto the employee, which is highly debated by trade unions and some labour law experts.²³

Above the basic principles of the Hungarian Fundamental Law which determine the content of labour law are outlined. Furthermore, according

²⁰ See Article XIX of the Fundamental Law.

²¹ HALMAI, GÁBOR – BÓTH GÁBOR ATTILA, *Emberi jogok*, Budapest: Osiris Kiadó, 2008. pp. 837-847.

²² PÁL LAJOS – ŐRINCZ GYÖRGY – ÖÖZMA ANNA – NETHŐ RÓBERT, *Az új Munka Törvénykönyvének magyarázata*, Budapest: HVG-Orac, 2012. pp. 25-32.

²³ HAJDÚ JÓZSEF – ZUN ATTILA (eds.), *Munkajog I.*, Budapest: Patrocinium, 2012. p. 79.

to Chapter I of the new HLC, the principles of labour law can be divided into two groups: A. general principles (compliance principle) and B. behavioural principles.

A. The general (compliance) principles of Hungarian labour law are as follows:

- a) conformity with EU law,
- b) limitation of the interpretation of agreements.

B. The behavioural principles of the HLC are as follows:

- a) principle of expected conduct,
- b) principle of equitable assessment,
- c) obligation to provide information on a mutual basis,
- d) proper exercise of rights,
- e) protection of the legitimate economic interests of the employer,
- f) requirement of maintaining confidentiality,
- g) protection of personal rights,
- h) restriction of the employer's right of control, and
- i) the equal treatment.

2.2.1. General (compliance) principles of the HLC

The general provisions of the HLC are of decisive importance in respect of the application of law because these rules include the fundamental principles which determine labour law and the general provisions which are applied universally to all (most) of the legal institutions which are incorporated in the other parts of the HLC.

a) Conformity with EU law. Pursuant to the basic interpretation principle of the HLC, the provisions of the Labour Code shall be interpreted in accordance with the legislation of Hungary and the European Union. The practical importance of the fundamental principle lies mainly in the fact that in the course of the application of law the labour law directives of the European Union can be referred (regardless of whether the Hungarian legislators provided for the given question in accordance with the requirements of the directive).

b) The second general principle is that agreements which waive or restrict the rights of a person (employee) cannot be broadly construed [Subsections (1)-(2) of Section 5 of the HLC].²⁴

²⁴ JÁCZKU, TAMÁS: *Alapelvek, új irányok az Mt-ben* kih.gov.hu/documents (Loaded 24.04.2015)



2.2.2. The behavioural principles of the HLC

a) Conduct expected during the execution of employment relationship. Employment contracts shall be executed as it might normally be expected in the given circumstances, unless any legal provision exists to the contrary. In exercising rights and discharging obligations, the parties involved must act in the manner consistent with the principle of good faith and fairness, they shall be required to cooperate with one another, and they shall not engage in any conduct to breach the rights or legitimate interests of the other party. [Subsections (1)-(2) of Section 6 of the HLC]. New general conduct rules, replacing the introductory provisions of the former Labour Code, will play an important part in the legal interpretation of the new HLC in the future. They set down more comprehensively the general behaviour expected from each party and the requirement to act with due diligence, as well as with fair and reasonable consideration of the employee in particular cases, are both new. They also encompass employees' behaviour outside working hours and more precisely define the possible interpretation of confidentiality obligations.²⁵

b) *Principle of equitable assessment.* Employers shall take into account the interests of workers under the principle of equitable assessment, where the mode of performance is defined by unilateral act, it shall be done so as not to cause unreasonable disadvantage to the worker affected [Subsection (3) of Section 6 of the HLC].

c) *Obligation to provide information on a mutual basis.* The parties falling within the scope of the Labour Code must inform each other concerning all facts, information and circumstances, and any changes therein, which are considered essential from the point of view of employment relationships and exercising rights and discharging obligations as defined in this Act [Subsection (4) of Section 6 of the HLC].²⁷

d) *Requirement of proper exercise of rights.* Wrongful exercise of rights is prohibited. For the purposes of the HLC 'wrongful exercise of rights' means, in particular, any act that is intended for or leads to the injury of the legitimate interests of others, restrictions on the enforcement of their interests, harassment, or the suppression of their opinion. [Section 7 of the HLC].

e) *Protection of the legitimate economic interests of the employer.* During the life of the employment relationship, workers shall not engage in any conduct by

²⁵ FERENCZ JÁCINT – CÖNDÖR ÉVA – AYULAVÁRI TAMÁS – MÁRTYÁS GÁBOR, *Munkajogi alapismeretek*, Budapest: ELTE Kiadó, 2013. p. 35.

²⁶ PÁL LAJOS – JÓRINCZ GYÖRGY – ÖOZMA ANNA – NETHŐ RÓBERT 2012, p.29.

²⁷ HAJDÚ JÓZSEF – ZUN ATTILA (eds.), *Munkajog I.*, Budapest: Patrocinium, 2012. p. 83.

which to jeopardize the legitimate economic interests of the employer, unless so authorized by the relevant legislation. Workers may not engage in any conduct during or outside their paid working hours that – stemming from the worker's job or position in the employer's hierarchy – directly and factually has the potential to damage the employer's reputation, legitimate economic interest or the intended purpose of the employment relationship. Workers may not exercise the right to express their opinion in a way where it may lead to causing serious harm or damage to the employer's reputation or legitimate economic and organizational interests [Subsections (1)-(3) of Section 8 of the HLC].²⁸

f) *Requirement of maintaining confidentiality.* Workers shall maintain confidentiality in relation to business secrets obtained in the course of their work. Moreover, workers shall not disclose to unauthorized persons any data learned in connection with their activities that, if revealed, would result in detrimental consequences for the employer or other persons. The requirement of confidentiality shall not apply to any information that is declared by specific other legislation to be treated as information of public interest or public information and as such is rendered subject to disclosure requirement [Subsection (4) of Section 8 of the HLC].

g) *Protection of personal rights.*²⁹ The personal(ity) rights of parties falling within the scope of the Civil Code and the Labour Code shall be respected. The personal(ity) right of workers may be restricted if deemed strictly necessary for reasons directly related to the intended purpose of the employment relationship and if proportionate for achieving its objective. The means and conditions for any restriction of personal(ity) rights, and the expected duration shall be communicated to the workers affected in advance. On general principle, workers may not waive their personal(ity) rights in advance. Any legal statement concerned with the personal(ity) rights of a worker shall be formally valid if made in writing [Subsections (1)-(3) of Section 9 of the HLC].³⁰

A worker may be requested to make a statement or to disclose certain information only if it does not violate his/her personal(ity) rights, and if deemed necessary for the conclusion, fulfilment or termination of the employment relationship. An employee may be requested to take an aptitude test if one is prescribed by employment regulations, or if deemed necessary

²⁸ FERENCZJÁCINT – CÖNDÖR ÉVA – AYULAVÁRI TAMÁS – MÁRTYÁS GÁBOR, 2013. p. 38.

²⁹ NB.: The Second Book of the new Civil Code (2013) provides for the rules on rights relating to personality, and uses the term 'personality rights' instead of 'personal rights', therefore Section 9 of Subtitle 5 of the Labour Code is modified. (Subtitle 5 of the Labour Code: "Protection of personal rights" is modified to "5. Protection of personality rights".)

³⁰ ARANY TÓTH MARIANN, A munkavállaló emberi méltóságának védelme a munkaviszonyban, http://www.mjsz.uni-miskolc.hu/201101/10_aranytothmariann.pdf

with a view to exercising rights and discharging obligations in accordance with employment regulations. Employers shall inform their workers concerning the processing of their personal data. Employers shall be permitted to disclose facts, data and opinions concerning a worker to third persons in the cases specified by law or upon the worker's consent.

An employee may only be requested to issue a declaration or to disclose data and may only be subjected to a test for the assessment of his/her skills which does not violate his/her personal rights and is relevant to the establishment, maintenance or termination of employment. An employee shall take an aptitude test if it does not violate his/her personal rights and which is based on rules relating to his/her employment.³¹

The monitoring of employees may only be extended to practices and activities related to their employment, and shall not violate the human dignity of the employee. The privacy of the employee may not be monitored. The employer shall inform its employees in advance of the use of any technical devices that serve to monitor the employees. In the event of the application of technical devices, the employer shall determine adequate rules of data protection and data security.³²

Information and data pertaining to workers may be used without their consent for statistical purposes and may be disclosed for statistical use in a manner that precludes identification of the workers to whom they pertain [Subsections (1)-(4) of Section 10 of the HLC].

h) *Restriction of the employer's right of control.* (protection of personal(ity) rights) Employers shall be allowed to monitor the behaviour of workers only to the extent pertaining to the employment relationship. The employers' actions of control, and the means and methods used, may not be at the expense of human dignity. The private life of workers may not be violated. Employers shall inform their workers in advance concerning the technical means used for the surveillance of workers [Subsections (1)-(2) of Section 11 of the HLC].³³

j) *Principle of equal treatment.* In connection with employment relationships, such as the remuneration of work, the principle of equal treatment must be strictly observed. Remedying the consequences of any breach of this requirement may not result in any violation of, or harm to, the rights of other workers. 'Wage' shall mean any remuneration provided directly or indirectly

³¹ http://www.szmdsz.hu/index_htm_files/tervezet_hatlyos_viszonya.pdf (Loaded: 03.04.2015)

³² <http://www.hrportal.hu/telkes/index.phtml?page=article&id=96277> (Loaded: 06.04.2015)

³³ LAKI MIHÁLY – HACSA BEÁTA – ÁEUMANN LÁSZLÓ, *Az új Munka Törvénykönyvének hatása a munkavállalók és a munkáltatók közötti kapcsolatokra*, Kutatási zárójelentés, Budapest: Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet, 2013, <http://mek.oszk.hu/11400/11439/11439.pdf>

in cash or in kind, based on the employment relationship. The equal value of work for the purposes of the principle of equal treatment shall be determined based on the nature of the work performed, its quality and quantity, working conditions, the required vocational training, physical or intellectual efforts expended, experience, responsibilities and labour market conditions [Labour Code, Subsections (1)-(3) of Section 12].³⁴

3. Summary

As in many European states' labour legislation, in Hungary the fundamental guarantees of the parties of the employment relationship (including collective labour relationship as well) are based on the basic principles permeating the whole of the regulation which protects both the employer and the employee. The main guiding principles are the mutual cooperation, good faith and fairness, the obligation of the parties to provide information on a mutual basis, the right to representation of interest and self-organisation, the ban on discrimination, the protection of the weaker party, positive discrimination based on social grounds, the requirement of proper legal practice etc. Our intention was to give a brief overview of these basic and guiding principles.

³⁴ FERENCZ JÁCINT – CÖNDÖR ÉVA – AYULAVÁRI TAMÁS – MÁRTYÁS GÁBOR, 2013. pp. 42-43.

BLAZOVICS LÁSZLÓ

A középkori német város önkormányzata¹

1. A tanács hatósági szerepe, a tanács és a község

A város feletti uralmat kezdetben a város ura és a tanács együtt gyakorolta, az utóbbi azonban fokozatosan átvette a városi tisztségeket és hatásköröket, amelyeket korábban a város ura tartott a kezében, ám nem lépett annak helyébe. Legitimációját nem a város urától, hanem a városi község eszméjéből nyerte. A tanácsra, mint a polgárok választmányára tekintettek. A község leggazdagabb és legtekintélyesebb tagjai alkották, akik annak megbízásából cselekedtek. A parancsoló, kényszerítő és büntető hatalma a polgárok esküszövetségéből származott, amelyre támaszkodva, a középkor folyamán önállósította magát. A 14. század folyamán már statútumokat hozott, amelyekkel szabályozta a városi jogot, és amelyek a polgárok közötti megállapodás alapján születtek, aminek következtében a tanács jogalkotási szerepe és a polgárok községe között nem jött létre kibékíthetetlen ellentét, sőt benne nyilvánult meg a község hatalma, és az adta a cselekvőképességét.

A 15. században a tanács a kebeléből létrehozott egy titkos tanácsot, amelynek tagjai gyakran életük végéig viselték e tisztséget. Kellő tapasztalattal és jártassággal rendelkeztek gazdasági-pénzügyi, katonai és külpolitikai területen. Nem tartoztak elszámolási kötelezettséggel a tanácsnak, fontos döntéseket hozhattak a kis- (belső) és nagytanács megkérdezése nélkül. Az eredeti városi tisztségeknek és hatásköröknek második szintjét valósították meg a tanács jogi és legitimációs tekintélye, valamint hatalma alapján.

A tanács jogosítványai a birodalmi városokban a német királytól származtak. A források szerint a tanács és a község a király, illetőleg a császár alattvalója volt. Hasonlóképpen alakult a helyzet a tartományi városokban. Sok esetben a tanács a községgel szemben, az úr akaratát képviselte. Tagjai pedig úrként viselkedtek a község tagjaival szemben, magukat nem egy esetben (Lübeck) úrnak (dominus) szólították, holott e cím a nemeseknek járt ki.

2. A tanács és a polgármesteri hivatal

A tanács szervezete a 12–13. század fordulóján kezdett létrejönni Németország városaiban (Utrecht 1196, Lübeck 1201, Erfurt 1212). Az úr tanácsaiból létre-

¹ A tanulmány alapja Eberhard Isenmann: *Die deutsche Stadt im Mittelalter 1150–1550*. Böhlau Verlag. Wien, Köln, Weimar 2014. 327–460. p.

jött a városi tanács. A folyamat a 13. század végére fejeződött be a déli területeken. A polgármester méltósága ugyancsak a 13. század folyamán született. A Rajna menti püspökvárosokban az egy vagy két polgármester tisztsége a tanács tisztségviselői (bíró, előjáró) szerepköréből született, majd őket követték a többiek.

A tanácstagok, azaz a tanácsurak száma vidékenként különbözött és ingadozott, azonban eredetileg tizenkét főt számlált. Egyes városokban, mint Basel, Strassburg és Augsburg, nem volt meghatározott számuk. Máshol huszonnégyet, harminckettőt, illetőleg harminchatot tett ki. Wormsban kezdetben 40, majd 15, Kölnben ugyancsak 15, Augsburgban végül 40 lett a számuk. A tanács létszáma nemcsak amiatt növekedett, mert a céhek követelték képviselőik küldését a tanácsba. A városi erőcsoportok kialakulása, valamint az igazgatási feladatok növekedése miatt jött létre a nagy tanács. A tehetős és tiszteletre méltó polgárok, valamint a céhpolgárság képezték, akik városonként más és más feladatot láttak el. A felemelkedő családok mások mellett politikai és gazdasági igényeiket próbálták ez által megvalósítani, valamint a céhpolgárság így próbált integrálódni a városi vezető rétegbe, azaz a város irányításában részt venni. A nagy tanácsok létszáma meglehetősen különbözött egymástól, a 40-es és 300-as létszám között mozgott: Heilbronn 52, Köln 82, Remslingen 184, Schwabischgmündel 195, stb.

A tanácstagok választása és hivatalviselési időtartama különbözött egymástól. A patrícusok, a kereskedő és járadékos arisztokrácia tagjait élethosszig választották, másokat a városi község évenként jelölt. Az újráválasztás lehetőségét biztosították. Kezdetben az egész község, később az erre kijelölt választmány tagjai választhattak. A választók számának kialakítása és a választási eljárás a városokban sok különbözőséget mutatott. A tanácsválasztók grémiumát Dél-Németországban testületi alapon, míg Észak-Németországban területi alapon hozták létre.

A tanács képezte a magját a városi szervezetnek. Egyesítette a még nem egészen kialakult városi hatásköröket, a rendeletalkotást, a bíraskodást, valamint az igazgatást éppen úgy, mint a külpolitikát és vele a háborúban való részvétel ügyét. Funkciói közül többet eredetileg nem birtokolt, hanem folyamatosan szerezte meg magának a várnagytól vagy az előjárótól, az úr alkalmazottaitól privilégiumok, zálogba vétel, bitorlás vagy vásárlás útján. Az egyre fejlődő és intenzívvé váló városi gazdasági és társadalmi élet kívánta meg a fenti hatáskörök összpontosítását a tanács kezében, amellyel a hatalomgyakorlás új minősége született meg. A tanács megszerezte a közigazgatás, az igazságszolgáltatás, a városvédelem, az adózás és sok más új formáját, amelyeknek lefektette jogi alapjait és megalkotta törvényeit. Szabályozta a városi életet, amellyel biztosította a zavartalan termelést és a városi élet nyugalmát. A megjelenésével teljesen újat hozott az európai városok történetében. Fellépése és szervező munkája

nyomán új jogterület született. A polgárok számára a legnagyobb büntetés a városból való száműzés volt. Mint alattvalóknak adózási, őrségi és védekezési kötelezettséget írt elő, amelyekkel tekintélyét tovább növelte. Mindebben nagy szerepet játszott a városfal építése.

A lassan növekedő városokban a tanácsnak a központi helyzetét nemcsak a városban, hanem a helyi hatalmasságokkal és intézményekkel, pl. céhekkel szemben is meg kellett szilárdítania. E feladatok közé az alábbiak tartoztak:

- a) Az esküdteknek a városi béke fenntartása érdekében a rendbontókkal szemben kötelességük volt fellépni. A vétkezőket bíróság elé állítani és a tárgyalást lefolytatni, valamint a büntetést végrehajtani, továbbá a rendelkezésre álló büntető és kényszerítő eszközöket alkalmazni. Az ülnöki testületnek, amely a város urának a bíróságán az ítéletet hozta, átalakulva tanácsa a városokban a közigazgatási feladatokat is el kellett látnia.
- b) A városban lévő különböző, sajátos joggal rendelkező csoportok gyűlésein volt részvétel.
- c) A kereskedő gilde-k, valamint az iparos céhek testületeinek és a városnegyedek felügyeletének az ellátása ugyancsak a kötelességei közé tartozott, valamint az együttműködés a városokban élő közreműködő egyéb joggal rendelkező csoportokkal, mint például a városúr famíliájával, illetőleg más nemések szolgálatttevőivel.

A tanács hivatalnokai a döntéseiket a tanács nevében hozták. A döntések után számos alkalommal esküre került sor, amelyet a város plébánia templomaiban egy kijelölt oltár előtt, vagy a tanács épületében kialakított kápolnában tettek le. Az ebből keletkezett bevételeken a város úra és a tanács osztozott.

A tanács határozatait a belső viták után többségi döntéssel hozta, amelyet a későbbiekben minden tanácsnoknak képviselnie kellett. A vitákon elhangzott ellentétes vélemények kiszivárogtatását megtiltották.

A tanács ülését kezdetben harangszóval hívták össze, később írásban vagy szóban tájékoztatták a tanácsbélieket. Aki hivatalosan nem tudta igazolni távolmaradását, azt pénzbüntetéssel sújtották. A rendes üléseket hétfőn, szerdán és pénteken tartották, később naponta. A tanács ülését a polgármester vezette. Minden előadott ügy vitáját határozat követte. A vita során a közbekiabálást tiltották, a tanácsurak pedig az előírt viseletben tartoztak megjelenni. Mindezzel törekedtek a fegyelem fenntartására.

Egy valamely ügyben született határozat alapján egy tanácsbélit kiküldtek a fennforgó helyzet megoldására, aki saját hatáskörében cselekedett. Segítőtársat is vihetett magával, aki lehetett nem tanácstag polgár, polgárjoga alapján kötelessége volt a feladat ellátása. Egy-egy ügy elintézésére igénybe vehettek külön tisztviselőket, akik azonban semmiféle önállósággal nem rendelkeztek.

A tanácsurakra számos kötelezettség és teher hárult. A rendszeres délelőtti tanácsülések mellett, a bírósági tárgyalások ülnökeiként szerepeltek, távolra lovaglással, sokszor veszélyekkel járó diplomáciai feladatok ellátására is kiküldhették őket, háborúban katonai parancsnokság, illetőleg a városi egység felügyelete, amelyet a város urának szolgálatára rendeltek ki, a feladataik közé tartozott. A város érdekében tett esküt ugyancsak a tanács tagja tehetette le. Mindezek nagy mértékben akadályozták a tanácsbéliek egyéb magán és üzleti tevékenységét. A város szolgálata minden mással szemben előnyt élvezett.

A tanácsurak hivatalát tiszteletbeli méltóságnak tekintették, amelynek ellátásáért nem járt fizetség, ezért csak a város gazdag polgárai (kereskedők és vállalkozók) tudták ellátni, akiket a saját vállalkozásukban nélkülözni tudtak. A néhány szolgálóval dolgozó iparosok és kiskereskedők e sok feladattal járó tisztség ellátását nem vállalhatták egzisztenciájuk veszélyeztetése nélkül. Ezért a 14. századtól a rendes tanácsüléseken való részvételért és az egyéb elfoglaltságok fejében napidíjat kezdtek fizetni, illetőleg éves átalányt, pauszát fizettek a feladatok teljesítéséért, amint ez Nürnbergben, Kölnben és Strassburgban bekövetkezett. A különleges feladatok ellátásáért ugyancsak fizettek természetben és pénzben egyaránt. A reprezentációs kiadások ellentételezéséről sem feledkezhetünk meg. A költségek emelkedése miatt nem egy városban csökkentették a tanácsurak számát. Sok helyen, például Nürnbergben a tanács tagjai a saját házi tevékenységüket kénytelenek voltak elhanyagolni, amelyből számos nehézség származott.

A tanácsi tisztséget és megbízatást ellátókat, akiket egy évre, vagy életük egész idejére választottak meg, városonként különböző elnevezésekkel illették, és az egyes helyeken különböző feladatokat láttak el. Lübeckben például az öt nagy hivalt (megbízatást) betöltők mellett kisebb tisztséget vállalók ugyancsak ismeretesek. Általában két-két személy töltött be egyet. Azért láttak el többen egy hivalt, mert ilyen módon ellenőrizték egymást. Bár a tanács tagjainak száma az idők folyamán ingadozott, mindvégig mindegyik tanácsbélire osztottak feladatot.

Az öt főhivalt ellátók közül a kamarás urak a város központi pénzügyi igazgatását kezelték. Egy részük a hozzájuk rendelt kiküldöttekkel a város bevételi forrásait vették számba és begyűjtötték az adókat, valamint illetékeket. Egy másik csoportjuk a kiadások után megmaradt többletet kezelte, mintegy banki funkciót betöltve. A kamarások tehát a város háztartását irányították. A borurak a városi borpincét és a város borárusítási monopóliumát felügyelték. A bírósági feladatot ellátó urak a várnagyi vagy az alacsonyabb bíróság munkájában vettek részt. A bírságpénzt szedő urak kezdetben a bírságokat gyűjtötték be. Később iparhatósági feladatot láttak el, valamint a kereskedelem, a kézműipar, és a piac felmerülő ügyeiben bíráskodtak, továbbá az utcák és a kikötő rendjét,

mint rendtartók vigyázták. A tűz, az építkezés, a luxus rendtartás és a személtre rakás rendjét ugyancsak ellenőrizték, tehát általános felügyeletet láttak el. Az istállók és kocsiszínek felügyelői, akikre a fegyveresek, a hadi felszerelések és a lovas zsoldosok ellenőrzését bízták, a 14. századtól a rendőrségét is, egyúttal ellátták a város külterületén élők feletti bíraskodást.

A kisebb hivatalnokok közé sorolhatjuk az érme felügyelőket, akik a városi pénzérme állapotát (érték, súly, kopás) ellenőrizték, az adó- és vámisztviselőket, a sör minőségét és a kenyér súlyát, ezzel az árát felvigyázókat, továbbá a téglalegetők ellenőreit, valamint az árvák védelmezőit, akik a gyámok feletti hatóság szerepét látták el.

Nürnbergben, ahol a gazdasági év húsvétól húsvétig tartott, a 26 polgármester, azaz tanácsúr közül kettő két, illetőleg négy héten át szolgált. Az intézkedést igénylő ügyeket illetően a munkát úgy osztották fel, hogy a jelentősebbekkel az idősebbik foglalkozott, a többivel a fiatalabb. Egyrészt a középkorban nagyobb tisztelettel, ennél fogva tekintéllyel rendelkezett az idősebb, másrészt nagyobb tapasztalatot birtokolt. A rendes üléseken, amelyeket vezettek, a polgármesterek terjesztették be a tárgyalásra kerülő ügyeket, és tettek javaslatot a határozatokra. A nap minden órájában biztosítaniuk kellett elérhetőségüket. Ők fogadták a hírnököket és vették át a tanácshoz érkező leveleket, majd ezekről jelentést tettek a tanácsnak. A várost fenyegető veszélyek esetén saját felelősségükre intézkedtek, meghozták a katonai és egyéb döntéseket, továbbá felleptek a jogellenes magatartást tanúsítókkal szemben mindaddig, amíg a tanács határozatot nem hozott velük szemben. A kisebb ügyekben saját felelősségükre intézkedtek. Ők simították el a kisebb piaci jogvitákat. A hitelezők kérelmére kirótták a beismerést tett adósra a büntetést, és biztosították a városban lévő idegenek jogos védelmét.

A tanácsi határozatok végrehajtása teljes körűen a polgármesterek, mint a legmagasabb állású hivatalnokok hatáskörébe tartozott. Megvalósításukat kiadhatták más tanácsnokoknak, azoknak a munkáját azonban ellenőrizték. Ők gondoskodtak a rendőrségi előírások és szabályok betartatásáról, továbbá a jelentéktelen szabálytalanságok és kihágások után kivetett pénzbüntetések behajtásáról. Ugyancsak feladataik közé tartozott a bírósági ítéletek végrehajtásának az ellenőrzése, köztük a szenvedéssel járó büntetések lefolytatása és a városi börtön felügyelete.

A polgármestereket munkájukban, az ügyek előkészítésében és elintézésében támogatta az öt úr kollégiuma, amely állandóan fennállt, de a személyi összetételében hetente változott. A kollégium a két polgármesterből és három tanácsúrból állt. A fiatalabb polgármester rendszerint hivatali idejének letelte után a kollégium tagja maradt. Az öt úr kollégiuma a 15. század közepéig rendőri és ipari bíróság szerepét is betöltötte. A 15. század hetvenes éveiben a

békebírótság és ipari bíróság szétvált, az utóbbi feladat ellátását egy más, négy tagból álló testület vette át. Egy-egy tanácsi bizottság vagy választmány hat-hét tagból állt, hetente egy alkalommal ülésezett, ahol a tanács elé terjesztendő ügyeket tárgyalták meg.

A legfontosabb bizottság vagy választmány a később öreg uraknak nevezetteké volt, amelybe időnként négy-hat főt delegáltak a polgármesterek közül, továbbá egy tekintélyes személyt az iparosoktól. Ők a város bevételeit és kiadásait hagyták jóvá, valamint a vagyonkezelést végezték. Munkájukat az idősebb polgármester vezette, és teljes titoktartással tartoztak. A patrícius tagok különleges bizalmi állást és tekintélyt élveztek. Az idős urak tanácsa a 15. század elején a szűk titkos tanács rangjára emelkedett. A bizottság számos ügyben, mielőtt azok a tanács elé kerültek, előzetes tárgyalásokat folytatott, másokban pedig a tanács megbízásából maga járt el. A pénzügyekben és a külpolitikában szintén meghatározó szerepet játszott. Mindenkor szem előtt kellett tartaniuk a város érdekeit, és kötelességük volt a város hasznára cselekedni. Pénzügyigazgatásának helyiségében rendezték be a munkaszobájukat, mellette egy boltozatos tűz- és betörésbiztos szobában őrizték a város pénzét, mellette pedig a levéltár helyezkedett el, a város legfontosabb iratainak és dokumentumainak tárolási helye.

A három losungert évente választotta a tanács, ám lehetőség nyílt a hivatali idejük hosszabbítására, illetőleg életfogytig való kiterjesztésére. Közülük kettőt a polgármesterek közül választottak, egy pedig az iparosokat képviselte. Az utóbbi nem vett részt a pénzügyi munkában, ő az ellenőrzést látta el. Az ajtó közelében ült, ahonnan minden mozgást szemmel tudott tartani. A 15. század második felétől a feladatkör eljelentéktelenedett. Az ellenőrből köszönő ember lett.

A losungerek pontosan ismerték a város folyó pénzügyeit, a bevételeket és a kiadásokat, valamint az egyes hivatalnokok tevékenységét, a levéltár révén pedig a város egész igazgatását. A losunger tisztséget a tanács legmagasabb szintű hivatalának tekintették, amely a legfőbb „városüzemeltetési” gyakorlatot és készséget kívánta meg. Megbízhatóságot, társadalmi elismertséget és nagyon intenzív munkát kívánt a viselőjétől, amelyet jól megfizettek. Az első losunger és a pecsétőr őrizték a bíróság, valamint a város kis és nagy pecsétjét. A losungeri hivatalt és a losungerek testületét a leginkább mértékadónak tekintették a városban.

További állandó tisztségnek számított a katonai-hadászati irányítóké, a fegyvertár felügyelőé, a főgyámé, a templom és a kolostorok gondnokáé, valamint a városi bérlakások és egyéb bérlemények intézőjének hivatala. Az utóbbiak közé tartozott az iparűzésre alkalmas helyek, műhelyek és elárusító helyek kiadása, továbbá a bérleti díjak beszedése. A raktárnok a városi élelmiszer készle-

tekért felelt, a városi építész pedig a városi épületek karbantartásáért és az újak építéséért, valamint irányította az ott folyó munkát. A városi tanács szervezete, a hivatalok és tisztségek a változó körülményeknek megfelelően alakultak. Mivel a városok joga helyi változó jog (Willkürrecht) volt, a városokban a hivatalrendszer is módosulások közepette létezett.

3. A tisztviselők

A városi tisztviselőket a város fizette, a tanács parancsai és utasításai szerint végezték munkájukat. Feladataikat, kötelességeiket és hatáskörüket részletesen rögzítették a szolgálati esküjükben. A városi írásbeliséget, amely az idők folyamán egyre nőtt, kezdetben a polgármester felügyelete és a jegyző szervezte. Később kialakult az állandó esküdt jegyző tisztsége, aki a 15. századig az alsóbb papi rendeket betöltő, még házasodható, majd világi állású írnokokat irányította.

A 13. században alakult ki a tanács jegyzőjének a hivatala, a kancellária. E központi intézmény kezdetben egy szobából állt. A jegyző munkáját írnokok vagy titkárok segítették, akik az iratok tisztázását vagy másolatok készítését végezték a jegyző utasításának megfelelően. Itt vezették a különböző könyveket, amelyekbe bevezették a tanács határozatait, továbbá mindent, amelyet feljegyzésre érdemesnek és szükségesnek tartottak. Itt intézték a tanács hivatalos levelezését, valamint írták le az egyes jogügyletekről készített okmányokat, és látták el őket pecséttel. Emellett a városi bíróság, valamint egyes tisztségek, mint az adó- és pénzügyi ugyancsak rendelkeztek írnokkal, ami abból a körülményből fakadt, hogy a jegyző személyes segítőtársakat alkalmazott, akiket saját jövedelméből fizetett. A jegyző gyakran hivatalos közjegyzőként is tevékenykedett. Vezette a tanácsülési jegyzőkönyvet, és ő adta elő a beérkező levelek tartalmát a tanács előtt. A jegyző segített az egyes ügyekkel megbízott tanácsbelieknek az elvégzett munkáról készített jelentések elkészítésében, és a tervezeteket maga fogalmazta meg. Mint a tanács tagja részt vett a városi követségekben, a királyi- és hercegi udvarokban, a római kúrián, a városi és birodalmi gyűléseken egyedül képviselte a várost. Bizalmi állást töltött be, több volt mint egy egyszerű, utasításokat végrehajtó hivatalnok. A jegyző alakította ki a tanács levelezési stílusát, valamint a városkönyvek vezetésének módját, továbbá a városi iratkezelés rendszerét. Tevékenysége nyomán mély ismereteket szerzett a városi élet bonyolult jogi viszonyaiban, az igazgatásban és a városi külpolitikában. Olyan helyzetet fogalt el, amelyből következően a város irányításában jogtechnikai és politikai tanácsokat adhatott. Az adó- és pénzügyigazgatás területén nemcsak az adózók listáját vezette, hanem beleszólt a pénzügyi szakkérdések eldöntésébe is.

A jegyző a tanács mellett a jogi tanácsadó szerepét is betöltötte, amelyhez bizonyos szintű jogi ismeretekkel kellett rendelkeznie. Sokan eljutottak a hét szabad művészet retorika tárgyáig, ahol az *ars dictandi* által nyújtott hivatalos fogalmazási ismereteket szerezték meg, mások az egyetemen a mester (magister) fokozatig jutottak. Mindenesetre, akik közülük nem jutottak el az egyetemi jogi képzésig, jogilag félműveltek maradtak. Ezen típushoz a közjegyzők, az ügyvédek, az alsó bíróságok ülnökei és a klerikusok tartoztak. A városi jegyzők a legjobban fizetett tisztviselők közé tartoztak. A 13. század második felében jelentek meg köztük a nem papi, világi személyek.

A városok növekvő, képzettséget igénylő igazgatási feladatainak ellátása szükségessé tette a szokásos módon képzett, jogi ismeretekkel rendelkező hivatalnokok alkalmazását. A gyarapodó jogi feladatok ellátására kialakult a jegyzőtől független tanácsi konzulensek és syndicusok (szindikuszok), a tanács jogi képviselőinek köre. Az egyházi hatóságokkal sorra kerülő ütközések és viták esetén jártassággal kellett rendelkezni a kánonjog területén, ugyancsak ezen ismeretekre volt szükség az egyházi bíróságok előtt folytatott perekben, továbbá egyes helyeken a római jogban jártasságot kívánták meg. E képzett jogászok már a 13. század végén (Lübeck) feltűnnek, majd a 14. és 15. században gyarapodott a számuk. A 14. majd a 15. században alapított egyetemeken egyre többen szereztek jogi végzettséget, akik a városi kancellárián, illetőleg syndicusként vagy procurátorként keresték kenyerüket. A tanultak egyre nagyobb szerepet kaptak a városigazgatásban. Kiemelkedik közülük a Buxtehude-i származású Heinrich Langenbeck, mindkét jog (kánon és civil) doktora (*doctor utriusque iuris*), aki 1479-ben a hamburgi tanács tagja lett, és 1482-ben harminc éves kora előtt már polgármester.

A fontos és jelentős tisztségeket betöltő tisztségviselők mellett a város nagyságának megfelelő számú kisebb tisztviselő tevékenykedett, akik alsóbb szintű szolgálatot láttak el. A megbízójuk fizette őket, nyújtott nekik pénzbeli és természetbeni juttatásokat a büntetéspénzekből és a kártérítésként befolyt összegekből. Az alábbiak tartoztak közéjük. A városházán szolgálatot teljesítők: háziszolgák, városi szakács, zenészek, kézbesítők. Védelmi és katonai szolgálat tagjai: a zsoldos csapatok parancsnoka, lovas zsoldosok, gyalogosok, puskaműves, kocsisok, torony- és kapuőrök. Bírósági végrehajtás: törvényszolgá, városi szolgák, börtönőr, hóhér és kínvallató segéd. Rendőrség és szociális gondozás: tanítók, városi orvosok, patikusok, bábák, tűzoltók, fuvarosok, városi pásztorok. Adó- és pénzügyigazgatás: forgalmi és iparadó beszedő, mázsamester, vámok és pénzváltó, kamat beszedő, zsidók adójának beszedője, közéjük tartozott még az építészeti hivatal munkatársa, a város saját üzemének a felügyelője és az erdősz.

4. A város önkormányzat feladatai és jogosítványai

A jog, valamint a béke védelme és megőrzése alapvető feladata minden szövetségi hatalomnak. A jogbéke egyaránt jelenti a jog megbonthatatlanságának és állandó megújításának az állapotát, amelyben foglaltatik a biztonság, a kikezdetlen jog, a szociális béke és nyugalom, a boldogság és kegyesség transzcendens értékeivel, valamint a jóakarát és szeretet érzésével. A középkori gondolkodás szerint a béke biztosítja a község egységét és a tagjai közötti egyetértést, amelyek feltételei az Istennek tetsző életvezetésnek és a lélek üdvözlésének, továbbá a testi és lelki jólétet a polgárok és a város számára, valamint a közjót és a város életében felmerülő igényeket. A közjót a későbbiekben a jogbéke fontosabb értékeivel és a szociális boldogulás lehetőségeivel azonosították. Az önkormányzat a béke és egyetértés megvalósításán fáradozott, amely által dicsérte Istent és tiszteletet adott neki. Ezek voltak a mértékadó politikai és szociális rendről kialakult eszmék és képzetek, amelyeket a szövetséggel létrejött közösségek érvényesként fogadtak el.

A tanács hozzákezdett a városon belül létező a különböző rétegek, testületek és szövetségek között a jogbéke megvalósításához és annak közös gyakorlásához. A különböző életviszonyok között élő polgárokat írott rendelkezéseivel kényszerítette a jogbéke elfogadására. Az írott jog használata Wilhelm Ebel szerint új stílust hozott a német jogtörténetben, a jogi igazgatás különböző formáival. Létrehozták továbbá azokat az intézményeket, amelyek a polgári közösségen belül biztosították a jogbéke megvalósítását. A forma később felmerült az abszolutista állam polgárai számára kialakított gondoskodó igazgatásában, valamint a modern államok igazgatási gyakorlatában, sokkal részletesebben kialakítva mindazokat, amelyek már megjelentek a városi jogkönyvekben. Gondoljunk csak azoknak a városi békéről, a piaci rendtartások vagy a büntető, illetőleg a büntető eljárási jogáról szóló előírásaira, amelyek a polgári élet formáinak elterjedését tükrözik.

4.1. A belső béke biztosítása

Kezdetben a tanács a magánharcot (Fehde) folytatókkal és békeszegőkkel szemben alig tudott mást tenni, mint megelőző intézkedéseket hozni, amelyek a városkönyvekben leírva rögzítik a felmerülő ügyek tárgyalásának helyes lefolytatását, a bizonyítás módszereit és a bírói döntés formáit. A büntető ügyekben a teljes jogú bíraskodás szabadságát csak később nyerte el a város urától a tanács, amint ezt Nürnberg példája mutatja. Kezdetben ugyanis a tettes például választhatott, a város által hozott száműzetés ítélete, illetőleg az úr bírósága előtt lefolytatott, esetleg halálbüntetéssel végződő per között.

Jóllehet a város egész területét magába foglalta a polgárok esküjével megkötött béke, ám ezen belül is, amint a nürnbergi tanács meghatározta, különleges békekörzetek léteztek. Például a városháza és a piac körül tilos volt a fegyverviselés. Csak tompa kenyérvágó kést magukkal víve jelenhettek ott meg. A különböző összejövetelek és a mulatságok területén ugyancsak tiltották a szúró és vágó eszközök viselését, akárcsak a kocsmákban és a nyilvános házakban. A részegeskedést, amely a békét veszélyeztette, ugyancsak büntették. A városi béke kiterjedt az éjszaka idejére. Bizonyos meghatározott órákban tilos volt olyan világító eszközzel járni az utcán, amely tüzet okozhatott, sőt Kölnben tizenegy órától kijárási tilalmat rendeltek el.

Testi sértés vagy emberölés kézzelfogható esetében az áldozat jajveszékelésére büntetés terhe mellett kötelezték a férfi polgárokat a tettes üldözésére, hogy az ne tudjon elmenekülni. Strassburgban követési útvonalakat jelöltek ki, és elrendelték az asilum helyek: templomok és kolostorok kapuinak a bezárását. Ha a tettes egy házba menekült, akkor annak békéjét megtörte. A toronyőrök jelezték a menekülő útvonalát, és a nagyharangot háromszor megkongatták. A városkapukat elrekesztették. A Rajna hídjain a forgalmat leállították, a folyón tiltották csónakkal az átkelést. Az idegeneknek a szállásaik elhagyását megtiltották. Kölnben a tetthelyet körülkerítették, a Rajna felé a városfalakon túlra vezető kapukat bezárták.

Egyes azonnal végrehajtott rendészeti cselekedetekért a város jutalmat adott. A városok további intézkedéseket hoztak a bűnesetek megakadályozására és megelőzésére, továbbá lehetővé tették a szembenálló felek bíróságon kívüli megegyezését. A 14. században Nürnbergben a városi büntetőjogban bevezették az inquizitorius eljárást, valamint azt, hogy a vádat hivatalosan a város képviselje, továbbá a minősített testi fenyítést és halálbüntetést.

A város lovas zsoldosai békeidőben a városi ortalomjog alapján, továbbá a tartomány urának, illetőleg a királynak az ortalomjoga alapján védelmet nyújtottak az utakon a városba érkezők, illetőleg onnan távozők számára. A zsoldosok járőröztek, ugyanis nemcsak a rablókkal és útonállókkal szemben védték az utazókat, hanem az illegális magánharcot folytató lovagokkal szemben is. Az engedélyezett magánharcot folytatók szintén sokszor károsították a javaikkal úton járókat. 1381 és 1425 között mintegy 229 esetet jegyeztek fel Frankfurt am Main-ban, amelybe a város belekeveredett. A városok számos erőfeszítést tettek a rend helyreállítása érdekében, részben gyorsított peres eljárással, részben a csapataik bevetésével a szárazföldi és tengeri rablók és béketörők ellen.

4.2. A város védelme és a hadügy

A középkori város külső megjelenése falával és tornyaival az oda érkező külső szemlélő számára kifejezte, hogy lakói fegyverrel is készek küzdeni életükért,

biztosítani a zavartalan termelőmunka feltételeit és kiváltságait akár a városúrral szemben is. Autonómiájukat az erősítések védelmével, a városon belüli béketörések megakadályozásával és háború idején egyaránt készen álltak megvédeni. A védelem jogát vagy a város urától szerezték meg, vagy saját maguk alakították ki, és vették be annak részleteit a városalkotmányba, továbbá meghatározták a vele kapcsolatos hatásköröket. Az autonómia megvédése tetemes személyi és pénzbeli megterhelést jelentett a lakosság számára, amely nem ritkán igen megviselte a város polgárait, akik a környéken lakó falvak népét és a város urát is bevonták kisebb, nagyobb mértékben a terhek viselésébe. A városok hadügyeibe nemeseknek részt kellett venniük zsoldosként vagy más módon, de nem hűbéres formában, akár a városban vagy azon kívül laktak.

A városlakók személyes kötelezettségei közé tartoztak a fal építése, majd karbantartása során végzett kétékezi vagy fogatos munka, az árkok tisztítása, télen a jég eltávolítása, amelyekben foglalkozásuknak megfelelően vettek részt. Az őrség folyamatos ellátása éjjel és nappal a falak, valamint a templomok tornyaiban, továbbá éjszakai őrjárat az utcákon. Hadi szolgálat a város védelmében és a külső hadi vállalkozások idején. A polgárok időnként változó hadi kötelezettségei nem tartoztak hozzá polgári létükhöz. Mindezt nem idealizálták, mint a nemesség. Ez szemben állt volna polgári felfogásukkal, amelynek középpontjában az autonómiájuk iránti büszkeség foglalt helyet, amelynek megtartása érdekében hajlandónak mutatkoztak nagy áldozatok meghozatalára.

Mivel a gazdasági életben (ipar, kereskedelem) való folyamatos részvételt akadályozta a védelmi, katonai feladatok rendszeres ellátása, a 14. századtól a polgárok maguk helyett e célból fizetett megbízottakat állítottak. A városok pénzügyi igazgatásának kiépítése után pedig a városi adókba (védelmi adó, vám, vagyoadó) foglalták be az e célra fordítandó költségeket, amely által a polgárok megszabadultak e szolgálat terhétől. Kivetettek rendkívüli adókat is, mint például Nürnbergben 1431-től a huszita adót, Augsburgban pedig 1475-től a pótagót. A folyamat eredményeképp kialakult a toronyőrök, éjszakai őrjáratot ellátók csoportja, akik alkalmanként más hivatalos feladatot is elláttak. Háborús veszély esetén, a hadba fogható korú lakosságot is mozgósították a védelmi vonalakra, továbbá harcban jártas zsoldosokat alkalmaztak. A gazdag városok, mint például Nürnberg, a hozzájuk tartozó területen a kóbor lovagokkal és rablókkal szemben kíséretet biztosítottak az utazók és az áruval közlekedők számára. Osztagot tartottak fenn rendőri és hírnöki feladatok ellátására, akik magánharc esetén csatlakoztak a tartományi csapatokhoz. A birodalmi városok egységei pedig a birodalmi erőket is támogatták, illetőleg a városszövetségek hadi vállalkozásaiban vettek részt. A polgárok távol maradását a harcmezőtől egyrészt magyarázza harcbeli jártasságuk hiánya, másrészt az, hogy sebesülés vagy halál esetén teljesen kiestek a termelőmunkából.

A város és a zsoldos szolgálati szerződést kötöttek. A zsold nagysága több dologtól függött. Szerepet játszott benne a zsoldos magánvagyonra (fegyverek, hadimén), az esetleges zsákmányból való részesedés, a fogságból szabadulás váltságdíja, az esetleges kár kiegyenlítése, továbbá a hűségeskü. Az első zsoldfizetés a szerződés jogerejét jelentette. Ha nagyszámú gyalogost kívántak felfogadni, akkor gyakran a vállalkozóval, aki összehozta őket, kötöttek csoportos szerződést.

Az őrség feladatának ellátása és a hadra foghatóság minden arra alkalmas férfi kötelezettsége volt függetlenül attól, hogy rendelkezett-e polgárjoggal vagy sem. A különleges veszélyhelyzetek idején a városlakók különböző csoportjait megpróbálták a polgárjog különböző fokozataival a városhoz kötni. Egyéb városi feladataik miatt felmentést kaptak a katonai szolgálat alól a tanácsurak, a bíró, a syndicusok, az írnokok, továbbá a fegyverkovácsok, az orvosok és gyógyszerészek, továbbá a nemesség egy része. Az egyháziak alkalomadtán részt vettek az őrszolgálatban, illetőleg az egyházi intézmények a hadi költségekből részt vállaltak. A zsidókat a 13. században a fegyverviselés jogától megfosztották, egyedül őrszolgálatot és sáncmunkát vállalhattak, az egyéb hadikötelezettségeket pénzben válthatták meg.

A hadkötelezettek a munkaeszközeikről, a fegyvereikről és élelmezésükről a rövidebb szolgálat idején maguk gondoskodtak. Csak a sebesülésük esetén kaptak kárpótlást, illetőleg a fogságból váltotta ki őket a város. A védő fegyverzetük közé tartozott a vért, a páncél, a páncéling, a sisak, a páncél sisak és a vaskesztyű, valamint a kar- és lábvédő. A támadó fegyverek közé tartoztak a kard, a dárda, a fejsze és az alabárd. A távoli harcra szolgáltak a tűzfegyverek, a puska és a 14. századtól a pisztoly. Mivel a tűzfegyvereknek kicsi volt a hatáskörük, ezért még hosszú ideig a közelharc maradt a küzdelem fő formája. A polgárjog megszerzésekor, illetőleg a céhbelépés alkalmával az illető fegyvereit a vagyonával együtt számba vették, megtekintették azok minőségét és mennyiségét. Ugyanezt tették a fegyverszemle alkalmával. A felső réteg és a patríciusok hadimént tudtak kiállítani, ami katonai szempontból mutatta vagyoni helyzetüket. A céhpolgárok is törekedtek erre. Többen összefogva adták össze egy ló fenntartásának költségeit, és így nem annak a tulajdonát képezte, aki vitézkedett rajta. Aki nem rendelkezett saját fegyverzettel, a harc idejére kölcsön kérhetett, vagy zálogba vehetett magának a város vagy a céhek fegyvertárából. A szegények gyalogosként egy dárdával harcoltak, illetőleg sáncmunkára vagy teherhordásra használták fel őket.

A hadra fogható lakosság beosztása az igazgatási és rendészeti céloknak megfelelően városnegyedenként vagy céhenként történt, azon belül utcánként vagy céhenként állították össze a csapatokat. Melléjük a lovas egységeket istállónként szervezték. Egyesületeket is alkottak. A céhes és a területi szerve-

zést időnként kombinálták a behívó parancsokban, hogy ne maradjon ki senki a toborzáskor, amit a szervezés nehézségei és a késedelem elkerülése kívántak meg. A céhszervezetek szerinti beosztásban előnnyel járt azok szervezeti hierarchiája és tagoltsága. Ennek ellenére a céhek átpolitizálódása után Dél-Németországban, pl. Augsburgban, Strassburgban és Baselben visszatértek a tiszta területi szervezésre. A városnegyedek, illetőleg a céhek az egyes falszakaszok vagy tornyok védelmét és karbantartását ugyancsak ellátták. Háborús veszély vagy tűz esetén, amely utóbbi szintén a város létét fenyegette, a céhek saját szervezésükben állították elő, és szervezték a védelmet, illetőleg szövetkeztek más városok egyleteivel. Lőgyakorlatokat tartottak a városok falainál vagy árkaiban, lövészversenyeket és ünnepeket rendeztek. Egyes városokban (Nürnberg, Frankfurt) a védelmi testvérületek vívóiskolákat indítottak, és nyilvános bemutatókat tartottak.

A tanács gyakran saját védelmi egységet állított fel, amelynek tagjai hivatászerűen folytatták tevékenységüket, háború és tüzesetek idején vetették be őket a tanács utasítása szerint. Az építési és őrzési feladatokban ezért nem vettek részt. Az egység tagjai minden bevetés alkalmával zsoldot és teljes ellátást kaptak.

A védelmi csapat tagjainak egyes városokban várakozási pénzt juttattak, vagy más előre meghatározott összegű zsoldot, illetőleg részesedést a zsákmányból. Alkalomadtán lovas szolgálatot adtak. A védelmi csapat minden időben rendelkezésre állt a tanács által elrendelt beavatkozásra, reprezentációs feladatokat ugyancsak ellátott, kísérte a tanácstagokat a bíróságra, a nyilvános kivégzésekkor fenntartotta a rendet. A tartományi haderőt kísérte és támogatta, a tartományúrnak segítséget nyújtott, teljesítette a birodalmi parancsok utasításait. A védelmi csapat köztes helyet foglalt el a polgárok és a hivatásos katonák között. Több városban a lovas zsoldosok töltötték be szerepüket.

A fertálmester, az utcaparancsnok és a céhmester osztották ki a kijelölt falrészekenél végzendő feladatokat. Az egyes részfeladatok a polgármester és a tanács kezében futottak össze, a legfelsőbb parancsot ők adták ki, munkájukat segítette a zsoldosok parancsnoka. A hadjáratok idején a fegyvernemek (lovaság, lövészek, dárdás gyalogosok) a főparancsnok alá tartoztak, a málha és az ágyúk szállítását ugyancsak külön tisztek irányították, akiket szintén a városi hadipénztárból fizettek. A katonai irányítók a városi felső rétegből, illetőleg nemesi rendű zsoldosokból kerültek ki. A háború és béke, valamint a hadviselés kérdésében a tanács döntött, amelynek tagjait szintén a felső réteg adta. Nagyobb és hosszabban tartó háborúságok idején a tanács a döntést minden tekintetben átadta a haditanácsnak. A sűrű háborús veszély miatt a haditanács sok városban minden felelősségre vonást elhárítva átvette a hatalmat.

A 15. században a fegyvertárak a lakosság egyre szélesebb rétegeinek a bevonásával, valamint az új fegyverek megjelenésével, mint például a puskák és

ágyúk és a hozzájuk tartozó muníció és a szállító kocsik tárolásával arzenállá alakultak át. A polgári fegyverek tárolása megkönnyítette ellenőrzésüket és karbantartásukat, ám a felfegyverzett polgár a belső városi konfliktusok idején nagy veszélyt jelentett a tanács számára. A hadi felszerelés beszerzése, tárolása és kezelése külön adminisztráció létrehozását kívánta meg, továbbá javításuk a fegyverkovácsától a nyílkészítőig számos mester foglalkoztatásával járt. A szervezet élén az arzenál vezetője állt, akit a tanács tagjai közül választottak, vagy tanácson kívüli szakembert bízta meg a feladat ellátásával. A városi istállóban a hírnökök és követek által használt városi lovakat a polgárok és a zsoldosok hadiménjeivel együtt tartották. A magán tartású lovak időnkénti kölcsönzésének összegét a tartási díjból számolták le. A hosszabb hadjáratok idején az élelmiszer ellátásnak és a málha szállításának biztosítására külön szervezetet hoztak létre a hadtáp élén álló parancsnokkal, és ügyeltek a tábori kereskedelemre is. Az egyes csapatrészek főemberei közül egy állandó választmányt jelöltek ki, amely a zsákmányolt állatok és tárgyak, gabona, házi eszközök és fegyverek elosztásáról rendelkezett részben értékük, részben elosztási kulcs szerint. A Stockmeister gondoskodott a foglyok ellátásáról és őrzéséről, valamint meghatározta a váltságdíjat, és feladatai közé tartozott annak behajtása. A szerzett értékek körét a békétárgyalások pontjai közé ugyancsak felvették. Az értékes nemesi foglyokat ezért polgári házakban vagy fogadókban helyezték el, amíg a parasztokat börtönben, mert értékük csekély mértékben pótolta a hadjárat költségeit.

A városok elsőként rendelkeztek tűzérsséggel és más háborús technológiával. Számos drágán dolgozó hadi iparosnak, köztük puskaműveseknek és védmű építőknak kényszerültek sokrétű kedvezményt adni. A puskaművesek a kovácsokból és harangöntőkből fejlődtek ki. Ők tervezték, majd kovácsolták, illetőleg öntötték az ágyúkat, és készítették hozzá a puskaport, valamint betanították használatukat, emellett ostrom és rohamfegyvereket készítettek. A tűzérsség saját bíraskodási joggal rendelkezett a Zengmeister ítélkezése alatt, és aki az ágyúhoz menekült, az bizonyos menedékjoggal rendelkezett. A tűzérsség továbbfejlődésével, a vas ágyúállásokat alakítottak ki, ahonnan a város előtti tereket tűz alatt lehetett tartani. Az új haditechnika megjelenése tetemes pénzügyi terhet jelentett a városoknak.

Az új haditechnika követelményei hamarosan átformálták a városok gazdasági életét és társadalmát. Az a személyi felelősség a városért és önmaga sorsáért, amely korábban a polgári esküben megfogalmazódott, a zsoldosok alkalmazásával lassan a múlté lett. A roppant nagy építési költségek következtében felmentették a polgárokat a személyes szolgálat alól. Átalakult a hadszervezet irányítása és a finanszírozásának módja, új logisztikai szervezet és rendszer született.

VARGA ZS. ANDRÁS

*A közigazgatás és közigazgatási jog történetének korszakhatárai
1945-1989 között*

A vizsgált 44 év a korábbi időszakhoz képest jelentős változást hozott nemcsak Magyarország államisága, és ezen belül a közigazgatás jogi szabályozása, működése, intézményrendszere, de a közjog elmélete tekintetében is. Az időszak - döntő részben - legkésőbb 1949. közepétől, a szovjet típusú és tartalmú alkotmány elfogadásától 1989. végéig, a marxista-leninista társadalom- és államelmélet, valamint az azon alapuló bolsevik típusú totális államberendezkedés kizárólagos volt. Az időszak ennek ellenére túlságosan hosszú ahhoz, hogy egyetlen egységként kezeljük. Egyrészt összemérhető a modern Magyarország más történeti idő-egységeivel, a dualizmus fél évszázadával, majd a király nélküli királyság negyedszázadával, vagy a jogállam helyreállítása óta eltelt újabb negyedszázaddal. Másrészt ezen időszakon belül is elkülöníthetők olyan rövidebb-hosszabb periódusok, amelyek a jogi szabályozás és a tényleges állami (közigazgatási) működés szempontjából meghatározó sajátossággal rendelkeznek.

A történelem jellemzője, hogy a formális cezúrák, időhatárok ugyan élesek, a köztük tartozó időszakok azonban elmosódottabbak. Bizonyos cezúrákat megelőz valamilyen bizonytalanabb időszak, esetünkben nyilván ilyennek kell tekinteni az 1944. március 19-e utáni hónapokat, amikor a magyar államélet megszállások, illetve hadműveletek miatt nem volt önálló. Ilyennek tekintjük az 1980-as évek második felét is, amikor a későbbiekben rendszerváltozásnak nevezett közép- és kelet-európai folyamatok előjelei világosan érzékelhetők voltak. Más cezúrákat viszonylag hosszabb átmeneti időszak követ, az 1945-tel kezdődő időszak tekintetében ez közel fél évtizedre tehető. Nagyon is kézenfekvő ezért, hogy támaszkodjunk a közigazgatás és a közigazgatási jog elméleti leírása által kínált módon a szisztéma (jogi szabályozás) és struktúra (empirikusan vizsgálható szervezet és működés) megkülönböztetésére, amit Magyarországon Tamás András alkalmaz a leginkább következetesen:

[„...a normativitásból eleve következik a szisztematikusság, a tényleges működésből pedig a strukturáltság... szisztémának (...) a közigazgatásra irányadó szabályokat, struktúrának a létező, tényleges szervezeti formákat értjük¹.]

Ez az elméleti megközelítés lehetővé teszi számunkra, hogy az időbeni felosztás során a szisztémára támaszkodjunk, és a korszakolást a legfontosabb pozitív jogi eszközökhöz igazítsuk. A megoldás tehát adott – nem szükséges

¹ TAMÁS ANDRÁS: *A közigazgatási jog elmélete* (negyedik, átdolgozott kiadás). Budapest: Szent István Társulat 2010., 60-61.

indokolni, hogy a jogi szabályozás és az azon alapuló működés leírását, elemzését miért igazítjuk a kihirdetett jogszabályokhoz –, ugyanakkor máris szükséges néhány fenntartást megfogalmazni.

- a.) A korszak nagyobbik részének jellemző vonása, hogy a jogot kifejezetten hatalomgyakorlási eszköznek tekintik, vagyis nem a jog határozza meg az állami cselekvést, hanem az intézményesen előre megfogalmazott állami akarat – minden korlátozástól mentesen, ide nem értve a Szovjetunió domináns szerepéből eredő kötöttséget – határozza meg a jog tartalmát. Mindaz tehát, amit a jogállamokra jellemzőnek tartunk, erre az időszakra nem mondható el. Kifejeződik ez abban is, hogy a közjog alapjait jelentő alkotmányjog elnevezés helyett a korszakban tipikussá válik az államjog fogalom használata.²
- b.) Ebből következik, hogy a közigazgatás – és lényegében minden más állami tevékenység – szabályozása tekintetében a jogszabályokkal együtt, sőt lényegében azokat megelőzően figyelembe kellett venni a különféle neveken szereplő (Magyar Dolgozók Pártja, Magyar Szocialista Munkáspárt) kommunista párt szerveitől származó párthatározatokat is, amelyek kötelező erejűnek minősültek.³
- c.) Bizonyos rövidebb időszakokban, így 1945-ben, 1956. őszén, 1989-ben a jogszabályok egyáltalán nem, más időszakokban is csak megközelítőleg tükrözték a hatalomgyakorlás mindennapjait. Különösen igaz ez a törvényekre, mivel a hadműveletek időszakában és közvetlenül utánuk nem volt lehetőség a törvényhozó testület működésére, a szovjet típusú alkotmány elfogadását követően pedig elenyészően kevés törvényt fogadott el az Országgyűlés. A jogalkotás lényegében a korszak egészére kiterjedően rendeleti szintű volt.
- d.) A közigazgatás jogi leírásának kizárólagossága vagy legalábbis elsődlegessége még a jogállami időszakokban is vitatott volt. A király nélküli királyság utolsó időszakában ez elméleti vitát is kiváltott, Tomcsányi Móric (1878-1951), Szontagh Vilmos (1885-1962), Ereky István (1876-1943) jogi megközelítéseivel konkurált Concha Győző (1846-1933) és főként Magyary Zoltán (1888-1945) működés-központú közigazgatástana⁴. Ugyanez a vita jelenik

² Példaként: BIHARI OTTÓ: *Államjog*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1984.

³ HORVÁTH ATTILA – TÉVÉSZ T. MIHÁLY: *Diktatóriusok berendezkedések a 20. századi magyar alkotmánytörténetben*. In: MEZEY BARNA (szerk): *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris, 1996., 393-394.

⁴ L. MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942., TOMCSÁNYI MÓRIC: *Magyarország közigazgatása*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1932., EREKY ISTVÁN: *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1939., CONCHA GYŐZŐ: *A közigazgatási bíráskodás szabályozásánál mely elvek legyenek irányadók a bírói szervezet, a hatáskör és az eljárás tekintetében*. In: *Hatvan év tudományos mozgalmái között, Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálati*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1928., Szontagh Vilmos: *A közigazgatás szabad belátása (Diszkrecionális közigazgatás)*. Miskolc, Magyar Jövő Nyomda, 1928.

meg a későbbi időszakokban Szamel Lajos (1919-1998), Martonyi János (1910-1981) és Lőrincz Lajos (1935-2010) munkáiban⁵, de a jogállam helyreállítását követően is⁶.

e.) Nem hagyható figyelmen kívül az a körülmény sem, hogy Magyarország hatályos – 2011-ben elfogadott és 2012. január 1-jével hatályba lépett – Alaptörvénye⁷ meghatároz bizonyos normatív korszakhatárokat. Az alkotmányok és törvények esetén szokásos preambulumok szerepét is betöltő Nemzeti hitvallás megfogalmazása szerint

[Tiszteletben tartjuk történeti alkotmányunk vívmányait és a Szent Koronát, amely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét.

Nem ismerjük el történeti alkotmányunk idegen megszállások miatt bekövetkezett felüggesztését. Tagadjuk a magyar nemzet és polgárai ellen a nemzetiszocialista és a kommunista diktatúra uralma alatt elkövetett embertelen bűnök elévülését.

Nem ismerjük el az 1949. évi kommunista alkotmányt, mert egy zsarnoki uralom alapja volt, ezért kinyilvánítjuk érvénytelenségét. (...)

Hazánk 1944. március tizenkilencedikén elvesztett állami önrendelkezésének visszaálltát 1990. május másodikától, az első szabadon választott népképviselői megalakulásától számítjuk. Ezt a napot tekintjük hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetének.]

A történeti (naptári) korszakok és a normatív korszakhatárok tehát nem teljesen fedik egymást. Mindezzel együtt a pozitív jog, különösen az alkotmányos és törvényi szabályok változásához igazított korszakolás kiindulópontként alkalmazható, mivel a jog és ezen belül a törvények jelentőségét teljesen (névlegesen legalábbis) nem vetette el a totális állam sem, ezért a legfontosabb kérdések előbb-utóbb törvényi formát öltöttek.

Ha végignézzük a legfontosabb jogalkotási aktusokat, és azokat kiegészítjük néhány meghatározó jelentőségű történeti eseménnyel, akkor egészen aprólékos időtengelyt kapunk, amelyen jól körvonalazódnak azok az időpontok, amelyeket korszakhatárnak tekinthetünk.

A király nélküli királyság korszakának végét jelző esemény 1944. március 19-e, amikor a német csapatok megszállják Magyarországot. Az esemény közvetlen előzménye Horthy Miklós magyar kormányzó és Adolf Hitler német kancellár találkozása Klessheim-ben a megelőző napon, ahol Horthy Miklós tudomásul vette a magyar szuverenitás korlátozását⁸. A megszállást, amelynek a magyar

⁵ SZAMEL LAJOS: Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái. Budapest, KJK, 1963., SZAMEL LAJOS: A magyar közigazgatás-tudomány. Budapest, KJK, 1977., MARTONYI JÁNOS: Államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata. Budapest, KJK, 1960., LŐRINCZ LAJOS: A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával. Budapest, KJK, 1981.

⁶ LŐRINCZ LAJOS (szerk.): A közigazgatástudomány alapjai. Budapest, Rejtjel, 1997., PATYI ANDRÁS – VARGA ZS. ANDRÁS: Általános közigazgatási jog. Budapest-Pécs, Dialóg-Campus, 2012.

⁷ CSINK LÓRÁNT – RCHANDA BALÁZS – LARGA ZS. ANDRÁS (eds.): The Hungarian Basic Law. A First Commentary. Dublin, Clarus Press, 2012.

honvédség nem állt ellen, a korábbi miniszterelnök Kállay Miklós leváltása és SZTÓJAY DÖME miniszterelnöki kinevezése követte. A tényleges közigazgatási hatalom, különösen a rendészet irányítása ettől kezdődően Edmund Vessenmayer német nagykövet kezébe került.

A sikertelen fegyverszüneti kísérlet másnapján, 1944. október 16-án Horthy kormányzó kinevezte miniszterelnökké SZÁLASI FERENC nyilas pártvezetőt, majd lemondott kormányzói tisztségéről és elhagyta az országot. Ezáltal megszűnt az államfői hatalomgyakorlás, amelyet az országtanács (amelynek tagjai a miniszterelnök, a törvényhozás két házának elnökei, a hercegprímás, a Kúria és a Közigazgatási bíróság elnökei, a honvédség parancsnoka) nem töltött be, de ideiglenesen szintén Szálasi látott el a magyar közjogban ismeretlen nemzetvezetői minőségben.

Magyarország akkori területén 1944. októbertől harcok folynak a támadó szovjet hadsereg és a védekező honvédség között. A front karácsonykor érte el Budapestet, majd 1945. áprilisban hagyta el Magyarország nyugati határait, ekkortól az ország egésze szovjet megszállás alá került, ami a korszak végéig – 1991. június 16-áig – eltérő nemzetközi jogi alapon ugyan, de folyamatosan fennállt.

A front áthaladását követően 1944. december 21-én Debrecenben összeült az Ideiglenes Nemzetgyűlés, amely magát a magyar állami szuverenitás kizárólagos képviselőjévé nyilvánította, és kinevezte az Ideiglenes Kormányt, majd másnap, 1944. december 21-én felhatalmazta az Ideiglenes Kormányt a fegyverszünetet megkötésére (Magyarország persze ettől még nemzetközi jogi értelemben sem vált újra szuverénné). [Rendeleték Tára 1945: A Debrecenben 1944. évi december hó 21-én összeült Ideiglenes Nemzetgyűlés a magyar állami szuverenitás kizárólagos képviselőjévé nyilvánítottja ki magát.]

A döntés később törvény formájában is megismételte az Ideiglenes Nemzetgyűlés, a korszak első törvénye tehát az 1945. évi I. törvény a magyar állami szuverenitás gyakorlásáról.

A korszak első véglegesnek szánt döntése, a „kisalkotmány”, az 1946. évi I. törvény Magyarország államformájáról megváltoztatta Magyarország alapítása óta lényegében (az I. világháborút követő néhány hónapot, 1918. november 16-a és 1919. augusztus 1-je közötti időszakot leszámítva) töretlen államformáját, amely ettől kezdődően királyság helyett köztársaság.

A szénbányászat államosításáról szóló (1946. január 1-jei visszaható hatállyal elfogadott) 1946. évi XIII. törvénnyel megkezdődik a magánvagyonok államosítása, amely a közigazgatási jellegű tervgazdálkodás első törvényi megjelenése.

A Párizsban 1947. évi február hó 10. napján kelt békeszerződés becikkelyezése tárgyában hozott 1947. évi XVIII. törvény de iure visszaállította Magyar-

⁹ HORVÁTH ATTILA – TÉVÉSZT. MIHÁLY: Diktatórius berendezkedések a 20. századi magyar alkotmánytörténetben. In: MEZEY BARNA (szerk): Magyar alkotmánytörténet. Budapest, Osiris, 1996.

ország szuverenitását, minthogy 22. cikkének rendelkezése szerint 90 napon belül minden szövetséges fegyveres erőt visszavonnak Magyarországról (a szovjet hadsereg ugyan az ausztriai szovjet megszállási övezettel való közlekedési vonalainak fenntartása érdekében tarthat fegyveres erőt Magyarországon).

Az 1949. évi II. törvény megszüntette az 1896-ban létrehozott közigazgatási bíróságot és általában a közigazgatás fölötti bírói kontrollt, ettől kezdődően egészen szűk körben polgári peres úton, minden más esetben közigazgatási úton lehetett jogorvoslatért folyamodni.

A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény nemcsak az államformát változtatta meg, hanem maradéktalanul felszámolta a jogállami jog- és intézményrendszert.

A helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény megváltoztatta a területi és települési intézményi struktúrát, megkezdte a közigazgatás szervezetének centralizálását. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény folytán megjelent az első kódex-igényű hatósági eljárási jogszabály. Az 1968. január 1-jén hatályba lépett 1967. évi III. törvény a mezőgazdasági termelőszövetkezetekről a megváltozott gazdaságirányítást – *Új gazdasági mechanizmus*¹⁰ – jelképező törvény volt.

Az 1972. évi I. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmányának módosításáról és egységes szövegéről részben újra fogalmazta a közjogi berendezkedést, ezt megelőzően és követően – 1971-ben és 1972-ből – nagyszámú olyan törvényt hozott az Országgyűlés, amelyek lényeges közjogi kérdéseket szabályoztak újra (például a tanácsokat), vagy rendeleti szabályozást váltottak fel törvénnyel (bíróóságokról, ügyészeigről, egészségügyről). Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény jelentős mértékben megújította az első hatósági eljárási kódexet. Az 1984. évi I. törvény bevezette az Alkotmányjogi Tanácsot, mint az alkotmánybíróságok szocialista megfelelőjét, majd ezt követően felgyorsult a közjogi törvények elfogadása: a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény a jogforrások típusai és hierarchiája tekintetében jelentett gyökeres változást, a gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvény a tervgazdálkodás végét jelezte.

Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény közjogi értelemben véget vetett nemcsak a népköztársaságnak, hanem a totális államnak általában, az ezt követő törvények pedig megkezdtek a jogállami intézményrendszer létrehozásának jogi megalapozását (például az 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról, az 1989. évi XXXIII. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról, az 1989. évi XXXVIII. törvény az Állami Számvevőszékről).

¹⁰ RAINER M. JÁNOS: Magyarország története. A Kádár-korszak 1956–1989, Kossuth Kiadó, 2010.

Végül az 1990. áprilisban megtartott szabad választásokat követően 1990. május 2-án megalakult az Országgyűlés (ezt az időpontot tekinti Magyarország Alaptörvénye az állami önrendelkezés visszaállítása napjának), majd 1990. május 23-án megalakult a Kormány, és ezáltal a közigazgatás is megkezdte a vizsgatérést a jogállami követelmények szerinti működéshez.

Az 1945-1989. közötti naptári időszakkal tehát konkurál a némiképp hosszabb 1944. március 19-1990. május 2. közötti normatív időszak. A közigazgatás és közigazgatási jog leírása szempontjából ez az eltérő cezúra-páros nem jelent feloldhatatlan ellentmondást. 1944. március 19. – október 16. között ugyanis sem a jogszabályi háttér (a közigazgatási szisztéma) sem az intézményi struktúra nem változott jelentősen (a kormányzó a helyén maradt, a kormány és a közigazgatási intézmények szintén), ezért ez az időszak sorolható a két világháború közötti király nélküli királysághoz. Az 1944. október 16-december 21. közötti időszak egyrészt olyan mértékben szakított a magyar közjoggal, másrészt olyan rövid volt, hogy nem szükséges hozzákötni a következő 44 évre terjedő korszakhoz. A korszak tehát ténylegesen és rendeleti szabály szintjén 1944. december 21-én, törvényi szabályozásként az 1945. évi I. törvénnyel kezdődött, vagyis az Ideiglenes Nemzetgyűlés 1944. utolsó napjaiban történt megalakulását tekinthetjük a korszak nyitányának.

Valamivel több magyarázatot igényel a korszak végének meghatározása. Itt ugyanis az Alaptörvény normatív korszakolása ellenére nem hagyható figyelmen kívül, hogy az 1989. évi XXXI. törvény *de iure* véget vetett a szocialista totális államnak. Az alkotmánymódosítást ugyan nem szabad választások eredményeként összeült Országgyűlés fogadta el, azonban szövegét a kormányzó Magyar Szocialista Munkáspárt, valamint az ellenzéki pártokból (például Magyar Demokrata Szövetség, Szabad Demokraták Szövetsége, Fiatalkor Demokraták Szövetsége, Független Kisgazdapárt, Kereszténydemokrata Néppárt), és az úgynevezett el nem kötelezett harmadik oldalból létrehozott Nemzeti Kerekasztal konszenzus alapján fogalmazta meg. Az alkotmánymódosítás jogi érvényességét komolyan a későbbiekben sem vitatták sőt, a szabad választásokat követően az új Országgyűlés már 1990 nyarán módosította az Alkotmány 1989. évi XXXI. törvénnyel megállapított szövegét (mégpedig jelentősen), ezáltal megerősítette, hogy azt érvényesnek tekinti.

Az 1989. évi XXXI. törvénynek közigazgatási jogi jelentősége is volt, mivel megszüntette az államfői hatalmat gyakorló Népköztársaság Elnöki Tanácsát, így annak törvénytörő rendeletalkotási jogát is (ettől kezdődően nem lehetett törvényerejű rendeletet alkotni), és bevezette a köztársasági elnök intézményét, amelyet 1990. nyaráig ideiglenesen az Országgyűlés elnöke töltött be. Az is tény, hogy a megváltozott szövegű Alkotmány ellenére a nem szabad választások eredményeként létrehozott összetételű Országgyűlésnek 1990. május 2-ig joga volt

az Alkotmányt újra módosítani, vagyis a politikai hatalom és a szuverenitás birtokában volt. Tényleges korszakhatárnak tehát valóban 1990. május 2-a tekintendő azzal, hogy az alkotmánymódosítással megkezdődött az átmenet, amely már nem sorolható – de iure semmiképpen – az általunk tárgyalt időszakhoz.

Ami a köztes tagolást illeti, ennél is nehezebb a helyzet. Az 1944. december 21-ével megkezdődött átmenet a népköztársasági Alkotmány elfogadásáig, illetve hatálybalépéséig 1949. augusztus 20-áig tartott. Az 1949-1989 közötti időszak cezúráiként közigazgatási jogi szempontot helyezünk előtérbe. Eszerint az első hatósági eljárási kódex, az 1957. évi IV. törvény fémjelzi a totális állam megszállradulását, történetesen egybeesik az 1956-os forradalom leverését követő megtorlások kezdetével. Ehhez az időszakhoz sorolható a tanácsrendszer kiépítése, valamint a közigazgatási anyagi jog megújítása (nagyobb részt rendeleti úton).

Az *Új gazdasági mechanizmus* néven ismert (rövid életű) reformtörekvés 1968. január 1-jei kezdete politika- és gazdaságtörténeti szempontból ugyan fordulópont, a mezőgazdasági termelőségvetkezetekről szóló 1967. évi III. törvény a közigazgatás egésze szempontjából önmagában mégsem tekinthető korszakhatárnak. Már csak azért sem, mert jelképes volta ellenére a törvény a közigazgatásnak csak az egyik (vagy legfeljebb néhány) ágazatát érintette. Fordulópontnak inkább az alkotmányrevíziót, az 1971. évi I. törvényt tekinthetjük, amely részben az *Új gazdasági mechanizmus* végét, részben olyan korszak nyitányát jelentette, amely a '80-as évek közepéig tartott, és amelyet lassú változások jellemeztek. Valójában azonban ez a szakasz nem hordoz olyan önálló jegyeket amelyek miatt az előzőtől elkülönülő tárgyalást igényelne.

Az előző korszak végének az 1983. végén elfogadott alkotmánymódosítást tekintjük, amely nemcsak az Alkotmányjogi Tanácsot állította fel, hanem bővítette a közigazgatás központi szervének, a Minisztertanácsnak az összetételét, új közigazgatási jogforrásokat hozott létre (a dekoncentrált, úgynevezett országos hatáskörű szerveket vezető államtitkárok rendelkezési jognak szabályozásával) sőt, megalapozta a járások megszüntetését is. Ennek – mint a területi/helyi közigazgatás hagyományos szervének korábbi jelentőségét, illetve megszüntetésének következményeit a későbbiekben részletesen bemutatjuk. Mindenesetre az alkotmánymódosítást olyan felgyorsuló jogalkotási és ezzel párhuzamosan közigazgatási változások kezdetét jelentette, amely végül a rendszerváltozásba torkollott.

A korszak közigazgatását és közigazgatási jogához tehát az alábbi tagolás illik leginkább (megjegyezve, hogy a közigazgatási jogtudomány is visszatükrözi ezeknek a korszakhatároknak az indokoltságát):

- a.) Átmenet a jogállamból a totális államba – 1945-1949;
- b.) A totális állam kiépülése – 1949-1957;
- c.) Monolit államigazgatás, megfontolt mozdulatlanság – 1957-1983;
- d.) Szocialista törvényesség: jogállampótlékok – 1984-1989.

FANTOLY ZSANETT

A büntetőeljárás törvény kodifikációjának egyes koncepcionális kérdései, különös tekintettel a tárgyaláson való részvétel jogára és a felek közötti megállapodásra

E tanulmánnyal köszönti Dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanárt egykori hallgatója.

A Büntetőeljárás törvény kodifikációjáról szóló szabályozási elvek¹ alapvető követelményként rögzítik, hogy az új Büntetőeljárás törvénynek biztosítania kell a jelentőségüknél fogva kiemelkedő nemzetközi jogi dokumentumoknak és egyezményeknek való megfelelést. E körben a „klasszikus” alapidokumentumok (az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által 1948-ban elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata; a Magyarországon az 1976. évi 9. sz. tvr-rel kihirdetett Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya; az 1976. évi 8. számú tvr-rel kihirdetett Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya) mellett különösen említésre méltó az Európai Unió Alapjogi Chartájában, és az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló Római Egyezményben, illetve annak kiegészítő jegyzőkönyveiben foglalt alapvető jogok, továbbá az Európai Emberi Jogok Bíróság joggyakorlata is.

1. A tárgyaláson való jelenléti jog

Témánk szempontjából kiemelkedő jelentőségű a büntetőeljárás során az ártatlanság védelme joga egyes vonatkozásainak és a saját tárgyaláson való jelenlét jogának megerősítéséről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslat.²

Az irányelv-javaslat rögzíti, hogy a tárgyaláson való jelenléti jog alapvető terhelti jogosultság. Főszabály szerint tehát a terhelt távollétében lefolytatott eljárás a terhelt eljárási jogainak megsértését képezi. (Az EJEB vonatkozó ítélkezési gyakorlatának – Sejdivic kontra Olaszország; Sztojcskov kontra Bulgária – áttekintése azt mutatja, hogy a terhelt eljáráson való személyes jelenléte az EJEE 6. cikkének (1) és (3) bekezdése által védett alapvető jog.) Szigorú kor-

¹ A Kormány 2015. február 11. napján megtartott ülésen elfogadott előterjesztés Az új büntetőeljárás törvény szabályozási elveiről. www.kormany.hu/download/d/12/4000/20150 [Letöltés ideje: 2015. augusztus 24.]

² COM(2013)0821 – C7-0427/2013 – 2013/0407 (COD)

látozás alá kell vetni azokat a kivételes eseteket, amikor a vádlott távollétében ítélet hozható. Ennek megfelelően az irányelv-tervezet rögzíti, hogy a terhelt távollétében akkor lehet a büntetőeljárást lefolytatni, ha a gyanúsított vagy a vádlott – megfelelő tájékoztatást követően – kifejezetten és kétséget kizáróan lemondott a tárgyaláson való jelenléthez fűződő jogáról, továbbá amennyiben a megfelelő eljárási képviselte biztosítást nyer. A előző feltételek fennállása esetén is csak akkor lehetséges terhelt távollétében az eljárás lefolytatása, ha az eljárás tárgyát képező cselekmény pénzbüntetéssel büntetendő, szabadságvesztéssel való fenyegetettség esetén tehát nem.

Az irányelv-tervezet kiemeli, hogy a tárgyaláson való jelenlét joga nem abszolút. A tárgyalásról való lemondásnak kifejezettnek (nem hallgatólagosnak) és kétséget kizárónak kell lennie. A hatóságoknak a szükséges gondossággal kell eljárniuk annak érdekében, hogy az érintett személyt megfelelően tájékoztassák: ezáltal a terhelt tudomást szerezhessen a tárgyalásról. Ugyanakkor vizsgálendő az is, hogy az érintett személy is megfelelő gondosságot tanúsított annak érdekében, hogy a neki címzett információt megkapja.

Az irányelv-tervezet tudatosan nem szabályozza a saját tárgyaláson való jelenléti joghoz kapcsolódó eredmények eléréshez használt formákat és módszereket, a vonatkozó eljárási szabályokat, lévén azok a tagállamok nemzeti jogalkotásának hatálya alá tartoznak. Ugyanakkor az irányelv-tervezet rögzíti azt is, hogy a tagállamok rendelkezhetnek olyan lehetőségről, amelynek értelmében a tárgyaló bíróság a vádlott távollétében dönt a vádlott bűnösségéről, feltéve, hogy a vádlottat kellő időben személyesen idézték és egyértelműen és a tévedés lehetőségét kizárva, tájékoztatták a tárgyalás kitűzött időpontjáról és helyéről, továbbá tájékoztatták arról, hogy az ügydöntő határozat meghozatalára meg nem jelenése esetén is sor kerülhet. További feltétel, hogy az érintett személy a kitűzött tárgyalás ismeretében meghatalmazzon vagy általa választott vagy az állam által kirendelt jogi képviselőt arra, hogy a tárgyalás során a védelmét ellássa, és az érintett védő ténylegesen ellássa a vádlott védelmét a tárgyaláson.

A hatályos Be. (1998. évi XIX. törvény - a Büntetőeljárásról) alapján a büntetőeljárás lefolytatásának nem akadályozza az, ha a terhelt ismeretlen helyen tartózkodik. Eljárási törvényünk külön szabályozza a nyomozást és a vádemelést, továbbá a bíróság eljárását az ismeretlen helyen tartózkodó terhelttel szemben (Be. XXV. Fejezet). Ezekben az esetekben a terhelt nagy valószínűség szerint szándékosan vonja ki magát a büntetőeljárás hatálya alól. Az előbbbitől elkülönítendő esetkör az, ha a bíróság felhívása alapján a vádlott előzetesen bejelenti, hogy a tárgyaláson nem kíván részt venni [Be. 279. § (4) bek.]. Ezzel a módosítással 2011. március 1. óta a jogalkotó egyértelművé teszi, hogy a vádlott tárgyalási jelenléti joga egy a terhelti jogok közül, ám nem eljárási kötelezettség. E rendes eljárásban a vádlott a hatóság számára ismert helyen tartóko-

dik, ellentétben a korábbiakban említett, távollévő terhelttel szembeni külön eljárással. Ott a terhelt ismeretlen helyen vagy külföldön van, s emiatt ellene elfogatóparancsot bocsátanak ki. Korábban ismert helyen tartózkodó vádlottal szemben annak távollétében a bizonyítási eljárás csak akkor volt befejezhető, ha a vádlott felmentésére vagy vele szemben az eljárás megszüntetésére került sor.³ Az új szabályozás azonban – ellentétben az irányelv-tervezetben foglaltakkal – nem csupán azon bűncselekmények vonatkozásában teszi lehetővé a vádlott távollétében az eljárás lefolytatását, ahol az eljárás tárgyát képező bűncselekmény pénzbüntetéssel fenyegetett, hanem elvileg bármely esetben eltekinthet a bíróság a vádlott személyes megjelenésétől. Ezáltal a hazai szabályozás – talán indokolatlanul is – rugalmasnak tűnhet.

Kétségtelen azonban, hogy a vádlottnak az a joga, hogy a nyilvános tárgyaláson jelen legyen; kérdéseket, észrevételeket tegyen, és kétségbe vonhassa az őt terhelő bizonyítékokat, a tisztességes eljárás meghatározó eleme. Az Országos Bírósági Hivatal már 2013-ban közzétette azon álláspontját,⁴ hogy a vádlott nem csak a büntetőeljárás alanya, résztvevője, hanem egyben bizonyítékforrás is. Ebben a minőségében pedig kötelezhető, hogy a bíróság rendelkezésére álljon. Vannak azonban olyan esetek, amikor a vádlott jelenléte nélkül is lefolytatható a bizonyítási eljárás, ennek egyértelmű törvényi szabályait azonban meg kell teremteni. A magyar jogfejlődés során ugyanis a terhelt tárgyaláshoz való jogának helytelen értelmezése oda vezetett, hogy a tárgyaláson való terhelti részvétel kötelezővé vált: a vádlott jelenléti jogosultsága jelenleg kvázi kötelezettségként jelentkezik. Az ismert helyen tartózkodó terhelt távolmaradása viszont tolerálható lehet, a terhelt rendelkezési szabadsága körébe tartozó, amely esetben – megfelelő védelem biztosításával – az eljárás érdemi befejezésének sincs akadálya.⁵

2. A vádló, terhelt és a védő által nem vitatott tények vonatkozásában a bizonyítás mellőzése

A Be-kodifikációját érintő koncepció rendelkezik arról is, hogy *a bizonyítási eljárás egyszerűsítése érdekében lehetővé kell tenni: azokban az esetekben, ha a védelem a büntetőjogi felelősséget megalapozó tényeket nem vitatja, ezen tények vonatkozásában a további bizonyítás mellőzhető legyen.*⁶

³ FANTOLY ZSANETT: A vádlott bejelentett távollététől, *Ügyvédvilág* 2015. 02. 25. [Letöltés ideje: 2015. augusztus 24.]

⁴ www.birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/birosag [Letöltés ideje: 2015. augusztus 24.]

⁵ www.birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/birosag [Letöltés ideje: 2015. augusztus 24.]

⁶ A Kormány 2015. február 11. napján megtartott ülésen elfogadott előterjesztés Az új büntetőeljárás törvény szabályozási elveiről. www.kormany.hu/download/d/12/4000/20150 [Letöltés ideje: 2015. augusztus 24.]

A hatályos Büntetőeljárás törvény 75. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a bizonyítás során a tényállás alapos és hiánytalan, a valóságnak megfelelő tisztázására kell törekedni. A nyomozás során fel kell deríteni a bűncselekményt, az elkövető személyét, fel kell kutatni és biztosítani kell a bizonyítási eszközöket. A tényállást oly mértékben kell felderíteni, hogy a vádló dönthessen arról, vádat emel-e. A bírósági tárgyaláson a bizonyítás pedig a vádban foglalt tényekre terjed ki. Az anyagi igazság feltárására való törekvés és a terhelti jogosultságok kiszélesedése közötti ellenérdekűség örökzöld problematikája eljárásjogunknak. A funkciómegosztás elve által részben megkötött a bíróság keze: terhelő bizonyítékokat hivatalból nem szerezhet be, lévén a vád bizonyítása a vádlót terheli [Be. 4. § (1) bek.].

A bizonyítást azokra a tényekre kell lefolytatni, amelyek a büntető anyagi- vagy eljárási jog szempontjából relevánsak. Ám nem kell bizonyítani a tények meghatározott körét, például a köztudomású tényeket vagy azokat, amelyekről a hatóság hivatalos tudomással bír. Az új törvény ezen tények körét bővítené és a bizonyítást kizárná azon tények vonatkozásában is, amelyeket a vád (vádló) és a védelem (terhelt, védő) egyaránt elfogadott és valónak ismer el. Ezeknek a tényeknek már a vádelőkészítés szakaszában felderítettek kell lenniük, vagyis a nyomozás során bizonyítást kell nyerniük. Védő részvétele ugyancsak garanciális szabály lenne az ilyen esetekben.

Az új koncepció felveti a kérdést: eltekinthetünk-e az anyagi igazság feltárásának igényétől, perbeli megállapításának követelményétől, illetve az ennek érdekében a tárgyaláson lefolytatott részletes bizonyítási eljárástól csupán azért, hogy ezáltal gyorsítsuk a büntetőper tárgyalási szakaszát? Társíthatunk-e a tények beismeréséhez (és nem a bűnösség elismeréséhez) olyan bizonyító erőt, hogy a továbbiakban a kérdéses tények vonatkozásában mellőzhető legyen a bizonyítás?

Bárd szerint az anyagi igazság elérhetetlenségénél és eshetőlegességénél fogva eleve nem lehet egy büntetőeljárás rendszer alakítója.⁷ Az alternatívaként jelentkező processzuális igazság, mint eljárási cél alapja a terheltek törvény előtti egyenlőségének megvalósítására alkalmas, biztosítékokkal övezett tisztességes eljárás, amely a pozitív jogban megfogalmazható és utólag ellenőrizhető garanciákon keresztül szolgálja a jogbiztonságot.⁸ A tárgyalás értelmét az adja meg, hogy a független és pártatlan bíró – a vád ténybeli keretei között – más jogi kötelek mellett és eljárási közegben vizsgálja meg az elébe vitt bizonyítékokat, ha úgy tetszik, önállóan kutatja az igazságot.⁹ Elek Balázs ezért úgy

⁷ BÁRD KÁROLY: *Igazság, igazságosság, és tisztességes eljárás*, *Fundamentum* 2004/1. szám 44 – 50. p.

⁸ KADLÓT ERZSÉBET: *A vád igazsága*, in: ERDEI ÁRPÁD (szerk.): *A büntető ítélet igazságtartalma*, Budapest, 2010. 31. p.

⁹ KADLÓT 2010, 43. p.

gondolja, hogy ami a büntetőügyekben eljáró bíróság ítéletét hatásossá teszi, az lehet, hogy nem az ítélet igazságtartalma, hanem az, ha egy szabályozott eljárás keretében létrejön, és valóban figyelemre méltó, hogy hatalmas nehézségek közepette egyáltalán sikerül néha némi pontosságot elérni.¹⁰

Király Tibor az igazság megállapítását a büntetőeljárás feladatának tekinti: „erre épül a büntetőítélet, amely a bűncselekményről és annak elkövetőjéről szól, vagy arról, hogy a bűncselekmény meg sem történt.”¹¹

Erdei szerint ugyancsak az igazság a büntetőeljárásban központi fogalom, („az eljárás körülötte forog”), bár magát a szót a büntetőeljárás törvényben csak összetételekben olvashatjuk.¹² Bár az igazság megállapításáról a hatályos Be. közvetlenül nem szól, a bíróság feladatairól, illetőleg a felmentő és a bűnösséget megállapító ítélet tartalmáról szóló rendelkezésekből félreérthetetlen, hogy a jogalkotó elvben az anyagi igazság („valóság”) megállapítását várja. A Be. legalábbis csalóka ebben a kérdésben: a materiális igazság feltétlen uralmát sugallja, ám az uralkodót több rendbeli kivétellel gyengíti meg.¹³ A törvény jelentős engedményeket tesz a formális igazságnak.¹⁴ Ilyen kivételként említi *Erdei* például a tárgyalás mellőzési külön eljárást csakúgy, mint a közvetítői eljárást. A konszenzuális eljárásokban esetében ugyanis a bíróság által kimondott, de nem általa megállapított, hanem csak elfogadott igazságról van szó.¹⁵

A hazai jogalkalmazásban még mindig benne él az anyagi igazság megállapításának igénye, az arra való törekvés, hogy amikor a bíróság ítéletet hoz, megállapításai egybeessenek az anyagi igazsággal.¹⁶ Álláspontunk szerint viszont nem jelenti az anyagi igazságra való törekvés feladását az, hogy a vádlott és a védő által nem vitatott tények tárgyaláson történő bizonyítása elmarad, ha azokat már a nyomozási szakaszban felderítették. A tárgyaláson ugyanis ezen tények vonatkozásában az eljárás felesleges „megkettőződése” történik akkor, amikor az eljáró bíró kénytelen (ismételten) lefolytatni a bizonyítást a nyomozás során már felderített és a vádlott által nem vitatott tényekre azért, hogy azokat az ítéletben értékelni tudja. A tárgyaláson történő bizonyítás a legtöbb esetben a nyomozás megismétlését jelenti: a bíróság ismételten kihallgatja a vádlottat és a tanúkat, továbbá sor kerül a nyomozás során előterjesztett, írásbeli szakvélemény ismertetésére vagy felolvasására.

¹⁰ ELEK BALÁZS: A sztereotípiák szerepe a bizonyítási eljárásban, in: ERDEI ÁRPÁD (szerk.): A büntető ítélet igazságtartalma, Budapest, 2010. 174. p.

¹¹ KIRÁLY TIBOR: Büntetőítélet a jog határán, Budapest, 1972. 9. p.

¹² ERDEI ÁRPÁD: Mi az igazság? in: ERDEI ÁRPÁD (szerk.): A büntető ítélet igazságtartalma, Budapest, 2010. 9. p.

¹³ ERDEI 2010, 15. p.

¹⁴ ERDEI 2010, 19. p.

¹⁵ ERDEI 2010, 21. p.

¹⁶ BUDAHÁZI ÁRPÁD: Poligráf. Műszeres vallomásellenőrzés a bűnügyekben, Budapest, 2014. 17. p.

A nyomozás során történő kihallgatás és a tárgyaláson történő kihallgatás ideje között általában hosszú idő telik el, ezért a kihallgatott személyek újabb vallomása az emlékezet szükségszerű megfakulása következtében rendszerint kisebb-nagyobb kérdésekben eltér a korábbi vallomásuktól. Ennek okát a bíróságnak tisztáznia kell, amelynek eredményeként a kihallgatott személyek többnyire fenntartják a korábban tett vallomásukat. A bizonyítás megismétlése tehát a büntetőeljárás két szakaszában sok esetben feleslegesen elhúzza az eljárást.¹⁷

Így a büntetőeljárások gyorsabb lefolytatását és az egyszerűsítést egyaránt szolgálhatja a bizonyítás mellőzésének lehetővé tétele abban az esetben, ha a vádlott és a védő egyetértenek a vádbeli tényekkel vagy azok egy részével. Ez mindenekelőtt feltételezi, hogy a terhelt akár a nyomozás során, akár a nyomozás befejezését követően megismerjen minden, őt terhelő bizonyítékot. A bizonyítás anyagának, köztük a terhelő bizonyítékoknak az ismerete ugyanis arra indíthatja a korábban a bűncselekmény elkövetését tagadó terheltet, hogy beismerje a bűncselekmény elkövetését vagy legalább a bűnösség elismerése nélkül a vád tárgyává tett tényállás egészét vagy a tények egy részét. A tények beismerése a terhelti együttműködés egyik formájának is tekinthető.¹⁸

A terhelt több okból is érdekelt lehet abban, hogy megállapodást kössenek a büntetőeljárás során.¹⁹ Az eljárás gyorsítását és lerövidítését lehetővé tevő megállapodások (például eltekintés a tanúk kihallgatásától) azt eredményezhetik, hogy az eljárás időtartama egy délelőtti vagy „csak” egy tárgyalási határnapra korlátozódik, ami kevésbé érinti hátrányosan a vádlott munkakörülményeit.²⁰ A stressz-faktor vonatkozásában Herke kiemeli, hogy már maga a tárgyalás lefolytatása sok vádlott számára büntetésnek hat, a vádlottak nagy része az elhúzódozó eljárást is büntetésnek érzi. Az „eljárás huzavona”, és hogy a bírósági szak a nyilvánosság előtt zajlik, a nyomás, ami rájuk nehezedik, sok vádlott számára olyan fokú idegi megterhelést jelent, hogy már az eljárás befejezése (attól függetlenül hogy milyen eredménnyel) megváltást jelent a számukra.²¹ A büntetőeljárás költség-vonzata tekintetében pedig nem szabad elfelejteni, hogy az a terhelt számára igen jelentős anyagi megterhelést jelent. Minél hosz-

¹⁷ A Kormány 2015. február 11. napján megtartott ülésen elfogadott előterjesztés Az új büntetőeljárási törvény szabályozási elveiről. www.kormany.hu/download/d/12/4000/20150 [Letöltés ideje: 2015. augusztus 24.]

¹⁸ A Kormány 2015. február 11. napján megtartott ülésen elfogadott előterjesztés Az új büntetőeljárási törvény szabályozási elveiről. www.kormany.hu/download/d/12/4000/20150 [Letöltés ideje: 2015. augusztus 24.]

¹⁹ Ezeket a tényezőket részletesen lásd: HERKE CSONGOR: Megállapodások a büntetőperben, Pécs, 2008. 63 – 65. p.

²⁰ HERKE 2008, 63. p.

²¹ HERKE 2008, 64. p.

szabpra nyúlik a tárgyalás, minél több tanút kell megidézni, annál magasabb a bűnügyi költség; a szakvélemények miatti költségek is növelik az összköltséget; a védők pedig általában tárgyalásonként (eljárási cselekményenként) állapítják meg az őket megillető honoráriumot. A költségfaktor szoros kapcsolatban áll az eljárás gyorsításának igényével, hiszen minél kevesebb a tárgyalási nap (eljárási cselekmény), annál kisebb a vádlottat terhelő költség is.²²

A kodifikációs szabályozás célja tehát a szükségtelen bizonyítás elkerülése a vádlott és a védő által nem vitatott tények vonatkozásában. Ez vonatkozhat az egész tényállásra, vagy meghatározott tényállási elemekre. Előbbi esetben azonban (vagyis ha a tények beismerése a vádiratban foglalt tényállás egészét lefedi), megfontolást igényel, hogy milyen eljárási formában járjon el a bíróság, tehát egyáltalán szükség van-e tárgyalás tartására? Ha ugyanis a vádlott és a védő által nem vitatott tények beismerése az egész tényállásra kiterjed, a tárgyalás mellőzésének ugyancsak helye lehet, amennyiben a vádlott a vonatkozó tények viszonylatában a bűnösségét is elismeri. Szintén alkalmazható lenne a bevezetni szándékozott „megegyezési” eljárás akkor is, ha a terhelt a nyomozás során még nem tett beismerő vallomást. [A nyomozásban tett beismerés esetén ugyanis – az egyéb feltételek fennállása esetén – praktikusabb lehet a tárgyalást mellőző eljárás (Be. XXVII. Fejezet) választása.] Ha a terhelt csupán a tényeket ismeri el, de a bűnösségét nem; továbbá ha a tárgyalást mellőző eljárás – egyéb feltételek: például a bűncselekmény különös tárgyi súlya miatt – nem folytatható le, a vádlott és a védő egyes tények beismerésére vonatkozó nyilatkozata megoldást jelenthetne az eljárás gyorsabb és hatékonyabb befejezésére.

A Be. főszabályként előírja, hogy a terhelt beismerése esetén is be kell szerezni az egyéb bizonyítékokat [Be. 118. § (2) bek.]. Ez a rendelkezés látszólag az eljárás gyors lefolytatása ellen hat, azonban ez fontos garanciális szabály, mivel lehetővé teszi az igazság felderítését abban az esetben, ha a terhelt valótlannul vállalja magára a bűncselekmény elkövetését vagy később visszavonja beismerő vallomását.²³ Ezért kiemelkedő jelentőségű az, hogy a vádlott, terhelt és védő együttes megállapodása csak olyan tényekre vonatkozhat, amelyeket a vádelőkészítés szakaszában már felderítettek, bizonyítottak.

A megegyezésben három szereplő érintett: a vádló, a vádlott és a védő. Bár utóbbi kettő kétség kívül a védelem feladatát ellátó és ily módon azonos érdekcsoportot képviselő eljárási alany, a védő önálló eljárási funkciója a „megegyezési” ügyekben kiemelt jelentőséggel bír. Szakértelménél fogva ugyanis

²² HERKE 2008, 65. p.

²³ A Kormány 2015. február 11. napján megtartott ülésen elfogadott előterjesztés Az új büntetőeljárás törvény szabályozási elveiről. www.kormany.hu/download/d/12/4000/20150 [Letöltés ideje: 2015. augusztus 24.]

a védő általában jobban meg tudja ítélni, hogy a vonatkozó tények viszonylatában érdemes-e azokat vitatni, illetve a védelmi taktika megfelelő felépítése engedi-e a megegyezést.

A megegyezési eljárások sajátossága továbbá, hogy azokban a kérdésekben, amelyekre a megállapodás kiterjed, általában nincs helye jogorvoslatnak. Szemléletes példája ennek a tárgyalásról lemondásos eljárásban (Be. XXVI. Fejezet) annak kizárása, hogy az arra egyébként jogosult fellebbezést nyújthasson be a bűnösség megállapítása, a megegyezés alapján megállapított és a váddal egyező tényállás, továbbá minősítés, illetve a vádirat keretei között meghatározott büntetés (intézkedés) neme, mértéke, tartalma miatt [Be. 542/C § (1) bek.]. Érdemes lenne elgondolkodni azon, hogy ha a vádló, terhelt és védő tényekről való együttes megállapodása megszületik, indokolt-e a megállapodással érintett tények vonatkozásában biztosítani a jogorvoslat lehetőségét.

3. Összegzés

Összegzésként megállapíthatjuk, hogy a Büntetőeljárási törvény kodifikációja során felmerülnek olyan koncepcionális kérdések, amelyek alapjaiban határozzák meg az új törvény szellemét és struktúráját. A cél olyan kódex megalkotása, amely megőrzi a magyar eljárásjog hagyományos értékeit, megfelel a modern büntetőeljárásokkal szemben támasztott és az Alaptörvényben megfogalmazott követelményeknek, továbbá eleget tesz hazánk nemzetközi egyezményekből fakadó kötelezettségeinek.²⁴ A változó korszellem azonban megkívánja azt is, hogy az új törvény hatékony, korszerű és gyors büntetőeljárással szolgálja a társadalom védelmét az elkövetőkkel szemben. Ennek megfelelően – a tanulmányban részletesebben érintett két témán kívül - új és megfelelő szabályozást igénylő kérdések:

- a.) az alapelvek következetes érvényesítése a tisztességes eljárás „szuperelvének” szem előtt tartásával;
- b.) a sértettek fokozottabb érdekérvényesítési lehetőségének a megteremtése;
- c.) a sérülékeny, hátrányos helyzetű csoportok eljárási jogainak megerősítése és biztosítása;
- d.) az eljárások differenciálása egyszerűbb megítélésű és bonyolultabb, hosszadalmas bizonyítást igénylő ügyekre;
- e.) a terhelt fokozottabb bevonása és együttműködésének elismerése;
- f.) a külön eljárások gyakoribb alkalmazásának elősegítése;

²⁴ A Kormány 2015. február 11. napján megtartott ülésen elfogadott előterjesztés Az új büntetőeljárási törvény szabályozási elveiről. www.kormany.hu/download/d/12/4000/20150 [Letöltés ideje: 2015. augusztus 24.]

- g.) az eljárás indokolatlan elhúzására lehetőséget adó körülmények kizárása;
- h.) a jogorvoslati rendszer átfogó reformja;
- i.) a bűncselekményből származó vagyon felderítése és biztosítása;
- j.) a laikus bíraskodás rendszerének megújítása;
- k.) az infokommunikációs technológia vívmányainak alkalmazása.²⁵

A fenti témák áttekintése érzékelteti: a jogalkotó ma sincsen könnyű helyzetben. Mindazonáltal témánk szempontjából ma is örök érvényűek azok a gondolatok, amelyeket Balogh Jenő, Edvi-Illés Károly és Vargha Ferenc a Bűnvádi Perrendtartás magyarázataként fogalmazott meg 1899-ben: „A modern bűnpör legfontosabb tagozata a főtárgyalás; mindama perjogi cselekmények, melyek ezt megelőzték, csak átmeneti, előkészítő jelleggel bírnak. Miután itt dől el az ügy, s ebből folyólag a vádlott sorsa is, ehhez képest a főtárgyalást kell a legtöbb biztosítékkal körülszáncolni: mert az előkészítő és közbenső eljárás hibáit s fogyatkozásait ki lehet köszörsülni a főtárgyaláson, de ha a hibák itt merülnek föl, azokat helyrehozni igen nehéz, sok esetben pedig teljesen lehetetlen.”²⁶

²⁵ A Kormány 2015. február 11. napján megtartott ülésén elfogadott előterjesztés Az új büntetőeljárási törvény szabályozási elveiről. www.kormany.hu/download/d/12/4000/20150 [Letöltés ideje: 2015. augusztus 24.]

²⁶ BALOGH JENŐ – NDVI-ILLÉS KÁROLY – VARGHA FERENCZ: A Bűnvádi Perrendtartás magyarázata. Grill Károly cs. és kir. udvari könyvkereskedése. Budapest, 1899. 274. p.

GÁCSI ANETT ERZSÉBET

Egy alkotmánybíróági határozat [8/2013. (III. 1.)] margójára, avagy a jogellenesen megszerzett bizonyítékokról

„A civilizált nemzetek alkotmányos kultúrájának minőségét leginkább az mutatja, hogy milyen alkotmányos garanciákat tartalmaznak a büntető hatalmuk érvényesítését megelőző eljárásaik során.”¹

A büntető eljárásjogi bizonyításnak az egyik legérzékenyebb területe a *jogellenesen* (tiltott módon) megszerzett *bizonyítási eszközök* és az azokból származó *bizonyítékok* felhasználhatóságának kérdése. A jogellenesen megszerzett bizonyítékok esetén ugyanis kettős érdek ütközik egymással. Amíg a mérleg egyik serpenyőjében a terhelt büntetőjogi felelősségre vonásának követelménye áll, – amely érdek azt diktálja, hogy a büntetőjogi felelősség megállapítására alkalmas (adott esetben perdöntő jelentőségű) bizonyítékok ne kerüljenek kizárára csupán azért, mert valamely előírás megszegésével szerezték meg azokat,² – addig a mérleg másik oldalán álló érdek a büntetőeljárásbeli törvényesség betartásához, a büntetőeljárásban résztvevők jogainak biztosításához kapcsolódik.³

A jubiláns előtt tisztelgő tanulmány a büntető eljárásjogi bizonyítás egyik „örökzöld” témáját, a jogellenesen megszerzett bizonyítékok kérdéskörét vizsgálja.⁴ Ennek keretében az első részben a jogellenesen megszerzett bizonyítékok elvi alapjait, az ún. jogellenesen megszerzett bizonyítékok generálklauzulájának szabályait foglalja össze, a második részben pedig a jelzett generálklauzulát (kiemelten annak utolsó fordulatát: az „eljárásban résztvevők jogainak lényeges korlátozásával megszerzett bizonyíték” fogalmát) értelmezi a 8/2013. (III. 1.) AB határozat alapján.⁵

¹ *Olmstead v. United States* ügy, 277 U.S. 438 (1928)

² KIS LÁSZLÓ: A jogellenesen beszerzett bizonyítási eszközök sorsa néhány külföldi állam és hazánk büntetőeljárásában, in: SZABÓ KRISZTIÁN (szerk.): Az új büntetőeljárás törvény első éve, Debrecen, 2005. 57. p.

³ GÁCSI ANETT ERZSÉBET: A jogellenesen megszerzett bizonyítékok értékelése az Amerikai Egyesült Államok büntetőeljárás jogában: az ún. *Exclusionary rule* (kizárási szabály) klauzula, FORVM Szege, 2014. 5. p.

⁴ Cséka Ervin szerint a bizonyítási tilalmak (más néven: a jogellenesen megszerzett bizonyítékok) a büntetőeljárás egyik örökzöld témája közé tartoznak. L.: CSÉKA ERVIN: „Örökzöld” kérdések a büntető bizonyításban, in: FARKAS ÁKOS – OÖRGÉNYI ILONA – OÉVAI MIKLÓS (szerk.): Ünnepi Tanulmányok Horváth Tibor 70. születésnapjára, Miskolc, 1997. 171-190. p.

⁵ 8/2013. (III. 1.) AB hat., ABH 2013, 391.; A jelzett határozatot a tisztességes eljáráshoz való jog kontextusából részletesen elemzi: SÜLYÖK TAMÁS – MÜLYÖK MÁRTON: The Path to the Waterhole: The Right to Defence as a Fundamental Element of the Fair Trial Principle – A Comparative Analysis of Islamic and European Constitutional Thought, in: BADÓ ATTILA (ed.): Fair Trial and Judicial Independence. Hungarian Perspectives, Berlin, Heidelberg, New York, 2014. 246-247. p.

1. A jogellenesen megszerzett bizonyítékok generálklauzulája (Be. 78. § (4) bekezdés)

A büntetőeljárásokban a bizonyítás törvényessége a szabad bizonyítás elvének kontrollja. Ezt a kontrollt (vagy más megfogalmazásban korlátot) a hatályos magyar büntetőeljárás törvény [A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.)] egyfelől az általános elvi szabályok formájában határozza meg [vö. Be. 77. § (1)-(2) bek.], másfelől pedig – a bizonyítékok értékelésének szabályai között elhelyezve – a jogellenesen megszerzett bizonyítékok generálklauzulájaként jelenít meg [vö. Be. 78. § (4) bek.].⁶

A klauzula szerint, *nem értékelhető bizonyítékként az olyan bizonyítási eszközből származó tény, amelyet a bíróság, az ügyész vagy nyomozó hatóság bűncselekmény útján (I. fordulat), más tiltott módon (II. fordulat) vagy a résztvevők eljárási jogainak lényeges korlátozásával (III. fordulat) szerzett meg.*⁷

1.1. Bűncselekmény útján történő bizonyítékszerzés

A három törvényi fordulat közül az I. fordulat (*bűncselekmény útján történő bizonyítékszerzés*) szorul a legkevesebb magyarázatra. Bűncselekmény alatt ugyanis valamely, a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) különös részében foglalt tényállást kell érteni.

Meg kell azonban jegyeznünk, hogy korlátozott a számításba jöhető bűncselekmények köre, hiszen figyelemmel kell lenni arra, hogy a bűncselekményt kizárólag hivatalos személy (bíróság, ügyész, nyomozó hatóság tagja) követheti el.⁸ Így e körbe tartozik mindenekelőtt a kényszervallatás (Btk. 303. §), amely közvetlenül a vallomás – közülük is elsődlegesen a terhelti vallomás – mint bizonyítási eszköz törvényellenes módon történő megszerzésére irányul. Más hivatali bűncselekmények, így a hivatali visszaélés (Btk. 305. §); bántalmazás hivatalos eljárásban (Btk. 301. §); jogosulatlan titkos információgyűjtés vagy adatszerzés (Btk. 307. §); jogellenes fogva tartás (Btk. 304. §), akkor tartozhatnak ebbe a körbe, ha kimutatható, hogy adott ügyben a hatóság e bűncselekmény útján, közvetlenül szerzett meg valamilyen bizonyítási eszközt. A jelzett I. fordulat megvalósulása szempontjából releváns lehet még a hivatalos személy által elkövetett bűnpártolás [Btk. 282. § (3) bek. d) pont], a hiva-

⁶ GÁCSI ANETT ERZSÉBET: A bizonyítás törvényessége, in: FANTOLY ZSANETT – AÁCSI ANETT ERZSÉBET: Eljárási büntetőjog. Statikus rész. Szeged, 2013. 216. p.

⁷ Be. 78. § (4) bekezdés

⁸ GÁCSI ANETT ERZSÉBET: Bizonyítási tilalmak a magyar büntetőeljárásban: a törvénytől (jogellenes) bizonyítékok kizárása, in: JUHÁSZ SZUZSANNA – NAGY FERENC – FANTOLY ZSANETT (szerk.): Sapienti Sat. Ünnepi Kötet Dr. Cséka Ervin Professzor 90. születésnapjára, Szeged, 2012.

talos személy által elkövetett okirat-hamisítás (Btk. 343. §), vagy a vesztegetés (Btk. 294. §).⁹

1.2. Más tiltott módon történő bizonyítékszerzés

A II. fordulat (*más tiltott módon történő bizonyítékszerzés*) értelmezésének és joggyakorlati alkalmazásának nehézségét az okozza, hogy a jogalkotó nem határozta meg a „más tiltott mód” fogalmát.¹⁰ Ezt a csorbát a büntetőeljárás tudománya és a joggyakorlat együttesen igyekszik kiküszöbölni, így a tudomány alapján „más tiltott mód” alatt az olyan bizonyítás törvényességét kétségessé tevő eljárási szabálysértést, esetleg utasítás, szabályzat megszegését, megsértését kell érteni, amely önmagában még bűncselekmény megállapítására nem ad alkalmat.¹¹

Mindezek alapján, más tiltott módon történő megszerzésnek minősül elsősorban az egyes bizonyítási eszközökhöz kapcsolódó külön (speciális) tilalmak megsértése. A Be. rendelkezéseit sorba véve: a tanúvallomásnál [Be. 82. § (2) bek.; 84. §; 85. § (3) bek.], a szakvéleménynél [Be. 103. § (5) bek.; 108. § (8) bek.], a terhelt vallomásánál [Be. 117. § (2) bek.], valamint közvetetten a házkutatás [Be. 149. § (8) bek.], a lefoglalás [Be. 153. § (2) bek.], illetve a titkos információgyűjtés és adatszerzés [Be. 206. § (6) bek.] szabályainál jelennek meg.

Másodsorban pedig e fordulat alá sorolhatóak az olyan eljárások, amelyek a kihallgatott személy tudatának befolyásolásával járnak. E körbe tartozik a fizikai tettelegességet el nem érő, de azt megközelítő, vagy azzal egyenértékű kínzás jellegű fárasztás (pl. éjszakai kihallgatások, a dohányzás lehetőségének tartós megvonása, éheztetés, alvásmegvonás stb.), a beugratás, az előnyök alaptalan ígéretése, továbbá minden olyan pszichikai jellegű befolyásolás, amely a kihallgatott személyt akarata ellenére vagy akaratával ellentétes magatartás megtételére befolyásolja.¹²

1.3. Az eljárásban résztvevők jogainak lényeges korlátozásával történő bizonyítékszerzés

A Be. 78. § (4) bekezdés III. fordulata alapján *„nem értékelhető bizonyítékként az olyan bizonyítási eszközből származó tény, amelyet a bíróság, az ügyész, vagy a nyomozó*

⁹ GÁCSI ANETT ERZSÉBET: *Unlawfully Obtained Evidence in the Hungarian Criminal Procedure*, in: KRISZTINA KARSAI – RSOLT SZOMORA (ed.): *Bosphorus Seminar: Papers of a Bilingual Seminar on Comparative Criminal Law. Beiträge eines zweisprachigen Seminars über Strafrechtsvergleichung*, Szeged, 2015, 32. p.

¹⁰ GÁCSI 2012, 175. p.

¹¹ BÁNÁTI JÁNOS et al.: *Büntető eljárásjog*, Budapest, 2009. 110. p.

¹² GÁCSI 2012, 176-180. p.

hatóság [...] a résztvevők eljárási jogainak lényeges korlátozásával szerzett meg”. Tekintettel arra, hogy a tanulmány alapjául szolgáló AB határozatban a jelzett három fordulat közül a III. fordulat jelenik meg, azt a továbbiakban részletesen elemezzük. Így megvizsgáljuk egyfelől azt, hogy a törvény miért a „résztvevők” kifejezést használja; másfelől pedig azt, hogy mi minősül „lényeges korlátozásnak”.

1.3.1. A Be. 78. § (4) bekezdés III. fordulat alanyi oldala: az „eljárási résztvevők” kifejezés értelmezése

A Be. 78. § (4) bekezdés III. fordulata „*eljárási résztvevők jogait*” helyezi védelem alá. A többes szám használatával a jogalkotó nyilván azt kívánta kifejezésre juttatni, hogy a III. fordulattal nem csak a terheltet – mint a büntetőeljárás alakulásában leginkább érintett személyt – helyezi védelem alá, hanem mindenki mást, aki a Be. Értelmében, eljárási résztvevőnek minősül.¹³

Nem tűnik azonban célszerűnek a többes szám használata, hiszen a nyelvtani értelmezés alapján legalább két résztvevő eljárási jogának kellene csorbulnia ahhoz, hogy a III. fordulatot alkalmazni lehessen. Megállapítható, hogy a bírói gyakorlat sem követi szorosan a nyelvtani értelmezés szabályát, hiszen már egyetlen eljárási résztvevő eljárási jogának lényeges korlátozása is bizonyíték kizárását eredményezheti.¹⁴

Álláspontunk szerint mindezek alapján célravezetőbb lenne a törvényi megfogalmazást megváltoztatni úgy, hogy „[...] *valamely résztvevő eljárási jogának lényeges korlátozásával*” megszerzett bizonyíték nem értékelhető bizonyítékként.

1.3.2. A Be. 78. § (4) bekezdés III. fordulat tárgyi oldala: az eljárási jogok „lényeges korlátozásának” értelmezése

A Be. az egyes résztvevőkre vonatkozó szabályoknál meghatározza a résztvevők eljárási jogait, azzal viszont adós marad, hogy mi minősül „lényeges korlátozásnak”, azt a bíróság mérlegelésére bízza. (Megjegyezzük, Lőrinczy György már 1998-ban, a Be. tervezet során „gumi fogalomként” tekintett a „lényeges korlátozásra”, álláspontja szerint igen nehéz lesz a jogalkalmazóknak e kérdésben egységes gyakorlatot kialakítani.¹⁵)

¹³ Az eljárásban résztvevő személyeken a Be. V. fejezetében felsoroltakat (terhelt, védő, sértett, magánvádló, pótmagánvádló, magánfél, egyéb érdekelt, képviselők, segítők), valamint a tanút és a szakértőt kell érteni. Király Tibor a bírósági szakban az ügyészt – mint a vád képviselőjét – is a résztvevőkhöz sorolja. KIRÁLY TIBOR: Büntetőeljárás jog, Budapest, 2008. 260. p.

¹⁴ A Debreceni Ítéltábla a Bf.II.478/2009/8. számú döntésében például „a terhelt – mint eljárási résztvevő – vallomását azon az alapon zárta ki a bizonyítékok köréből a bíróság, hogy a terhelt első (nyomozati szakban tett) vallomását közepesen ittas fokban tette meg”. (forrás: www.birosag.hu) Ezzel pedig a terhelt eljárási joga lényeges korlátozás alá esett.

Ezzel kapcsolatban kiindulópontnak kell tekinteni azt, hogy a III. fordulat alkalmazása szempontjából egyrészt e körbe tartozik az olyan eljárási jogok megsértése, amelyekhez a Be. nem fűz külön érvénytelenségi következményt (pl. nem biztosítják a terheltnek, hogy vallomását összefüggően előadhassa); másrészt e körbe tartozhat a Be.-ben szabályként elő nem írt, az általános tapasztalaton alapuló felvetés, amely szerint pl. az ittas vagy bódult állapotban történő kihallgatás azért valósítja meg a III. fordulatot, mert a kihallgatott ilyen állapotban csak korlátozottan tud helyes vallomást tenni.¹⁶ Mindezek alapján, a bíróság akkor értékelheti lényegesnek az eljárási szabálysértést, ha az a résztvevő valamely eljárási jogosítványát érdemben érinti, és amely a hatóság meggyőződését – a bizonyíték hitelt érdemlőségét illetően – megingatja.

1.4. A Be. 78. § (4) bekezdés II. és III. fordulatainak elhatárolási nehézsége

Mielőtt rátérnénk a 8/2013. (III. 1.) AB határozat vizsgálatára, szükségesnek tartjuk kiemelni, hogy a joggyakorlatban sokszor *összemosódik* a „más tiltott módon” és a „résztvevők eljárási jogainak lényeges korlátozása” fordulatok értelmezése.¹⁷ Mindez abból ered, hogy a „más tiltott módon” történő bizonyítási eszköz megszerzése, gyakorlatilag mindig „az eljárásban résztvevők jogainak lényeges korlátozásával” jár,¹⁸ amely utóbbi akkor tehet szert önálló jelentőségre, ha a beszerzett bizonyíték önmagában ugyan nem törvénysértő, de az eljárás résztvevőjére sérelmes, mert nem (vagy nem megfelelően) gyakorolhatta az őt megillető jogokat.

Mindez azonban nem azt jelenti, hogy nem lehetne, illetve nem kellene különbséget tenni a Be. 78. § (4) bekezdés II. és III. fordulata között. A megkülönböztetés már csak azért is fontos, mert a II. fordulat – hasonlóan egyébként a jelzett törvényhely I. fordulata is – felmerülése esetén, a törvényi tilalomnak megfelelően nem használható fel az így szerzett bizonyíték, azt még objektív valódisága esetén is figyelmen kívül kell hagyni.¹⁹ Az I. és a II. fordulat tehát az értékelés szempontjából *abszolúte kizárt bizonyítéknak* minősül.²⁰ Ezzel szemben, a III. fordulat az értékelés szempontjából *relatív kizárt bizonyítéknak* tekintendő, azaz a fennállása esetén is a bizonyítékokat értékelő hatóság

¹⁵ LŐRINCZY GYÖRGY: Gondolatok a bizonyítási eljárás törvényességéről a büntető eljárásban, *Acta Jur. et Pol. Szeged, Tomus LIII. (1998) Fasc. 1-25., 223. p.*

¹⁶ CSÉKA et al.: A büntetőeljárási jog alapvonalai I, Szeged, 2006. 227-228. p.

¹⁷ GÁCSI 2012, 174. p.

¹⁸ KIRÁLY 2008, 260. p.

¹⁹ VARGA ZOLTÁN: A bizonyítékok értékelése, in: JAKUCS TAMÁS (szerk.): A büntetőeljárási törvény magyarázata. 1. kötet, Budapest, 2003. 155. p.

²⁰ CSÉKA et al. 2006, 226-227. p.

mérlegelésétől függ, hogy a résztvevő eljárási jogának korlátozását lényegesenek tekinti vagy sem.²¹

A továbbiakban a fogva lévő terhelt (hatékony) védelemhez való jogának csorbulását – mint a Be. 78. § (4) bekezdés III. fordulata alkalmazásának egyik gyakorlati okát – a 8/2013. (III. 1.) AB határozaton keresztül mutatjuk be.

2. 8/2013. (III. 1.) AB határozat – a Be. 78. § (4) bekezdés

III. fordulatának értelmezése

Az Alkotmánybíróság a 8/2013. (III.1.) határozatában a fogva lévő terheltek védelemhez való jogának értelmezésével egyúttal revízió alá vonta a Be. 78. § (4) bekezdés III. fordulatában rögzített, jogellenesen megszerzett bizonyítékok kizárásának ún. relatív fordulatát is.

Az Alkotmánybíróság ugyanis megállapította, hogy Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdéséből (védelemhez való jog) fakadó alkotmányos követelmény, hogy a Be. 48. § (1) bekezdésének alkalmazásakor, a terhelt érdekében kirendelt védőt, a terhelti kihallgatás helyéről és időpontjáról *igazolható módon* (1. feltétel), *olyan időben értesítsék* (2. feltétel), hogy a kirendelt védőnek lehetősége legyen az eljárási törvényben foglalt jogait gyakorolni, és a terhelti kihallgatáson részt venni. Ilyen értesítés elmaradása esetén, a terhelt vallomása bizonyítékként (sic!) nem értékelhető.²² Azaz, iránymutatást adott arra, hogy az ilyen (nyomozó) hatósági mulasztások, a Be. 78. § (4) bekezdés III. fordulata alapján bizonyítási eszköz / bizonyíték kizárást eredményeznek, mivel így módon a terhelt (hatékony) védelemhez való joga lényegesen csorbul.²³

2.1. Az indítvány

Az ügyben az indítványozó (terhelt) abból indult ki, hogy a büntetőeljárásokban *a védelemhez való jog megfelelő érvényesülése egyúttal a büntetőeljárás törvényességének is garanciája*.²⁴ Az indítványozóval szemben a Soproni Városi Rendőrkapitányság rendelte el a nyomozást, folytatólagosan, súlyos fenyegetéssel elkövetett zsarolás megalapozott gyanúja miatt. Őt 2010. január 5-én 16.30-kor őrizetbe vette,

²¹ CSÉKA et al. 2006, 227-228. p.

²² 8/2013. (III. 1.) AB hat., ABH 2013, 391. Megjegyezzük, hogy a terhelt vallomása helyesen bizonyítási eszközként (és nem bizonyítékként) nem értékelhető.

²³ Előre bocsátva megjegyezzük, hogy az alkotmányjogi panaszban kifogásolt törvényszéki ítélet, valamint a városi bírósági ítélet alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság arra hivatkozással nem állapította meg, hogy nem a kifogásolt terhelti vallomás alapozta meg az elítélést, és a vallomás nem befolyásolta érdemben az alkotmányjogi panaszban kifogásolt törvényszéki ítéletet. 8/2013. (III. 1.) AB hat., ABH 2013, 391, 404, [56]

²⁴ 8/2013. (III. 1.) AB hat., ABH 2013, 391, 392, [4]

ezzel együtt védőt rendelt ki neki. A nyomozó hatóság a terhelt kihallgatását aznap 21.05-kor kezdte meg, azon a kirendelt védő azonban nem tudott megjeleníteni. A nyomozó hatóság a fentebb megjelölt feltételek (1. és 2. feltétel) egyikét sem tudta igazolni a védő kirendelésével kapcsolatban. Azaz nem volt igazolt, hogy a fogva lévő terhelt érdekében kirendelt védőt a kihallgatás tervezett időpontjáról és helyszínéről (a kihallgatást megelőzően, kellő időben) értesítette volna. Így nem teremtette meg azt a lehetőséget, hogy a kirendelt védő jelen lehessen annak a fogva lévő terheltnek a kihallgatásán, akinek érdekében kirendelték.

Az indítványozó szerint a védelemhez fűződő jog, jelen bűnügyben azért sérült, mert a nyomozó hatóság a Be. 48. § (1) bekezdésében előírtakat figyelmen kívül hagyva, nem tájékoztatta a panaszos érdekében kirendelt védőt a terhelti kihallgatás időpontjáról, így a kirendelt védőnek nem is lehetett tudomása a panaszossal szemben foganatosított eljárási cselekményről. Ebből következően, a kirendelt védő nem gyakorolhatta a Be. 50. §-ában biztosított jogait (így a terhelti kihallgatáson nem jelenhetett meg, a panaszossal előzetesen nem tudta felvenni a kapcsolatot, valamint nem tudott számára felvilágosítást nyújtani a védekezés törvényes eszközeiről, illetve eljárási jogairól).²⁵ Az indítványozó az alkotmányjogi panaszában előadta azt is, hogy a bűnügyben eljáró bíróságok, a cselekmény tényállásának megállapítása során, az alapjogok megsértésével beszerzett terhelti vallomását is értékelték.²⁶

Az ügyben mind az első, mind a másodfokú bíróság vizsgálta a fenti rendőri mulasztást, majd arra a következtetésre jutottak, hogy a terhelt első kihallgatása alkalmával megszerzett vallomást bizonyítékként (ismét megjegyezzük, helyesen: bizonyítási eszközként) értékelték.²⁷ Az indítványozó szerint tehát az *alapjogok megsértésével beszerzett terhelti vallomás* felhasználása a másodfokú bíróság ítéletének alaptörvény-ellenességét eredményezi, ezért az indítványozó a törvényszéki ítélet megsemmisítését kezdeményezte.²⁸

²⁵ 8/2013. (III.1.) AB hat., ABH 2013, 391, 392-393, [4]

²⁶ 8/2013. (III. 1.) AB hat., ABH 2013, 391, 393, [5]

²⁷ Az ügyben másodfokú bírósággént eljáró Győri Törvényszék például a következő indokolást adta: „A kirendelt védő értesítésének elmaradása a terhelti kihallgatás tervezett időpontjáról nem jelenti a védekezéshez való jog lényeges korlátozását [...] ez nem olyan súlyú jogkorlátozás, amely akár a városi bíróság ítéletének hatályon kívül helyezését, akár a szóban forgó terhelti vallomásnak a bizonyítékok köréből kirekesztését indokolja. A Be. [ugyanis] kifejezetten nevesíti azokat az eljárási szabálysértéseket, amelyek a vallomás bizonyítékként (sic!) történő értékelését kizárják. Ilyen jellegű eljárási szabálysértésként a jogalkotó kizárólag a Be. 117. § (2) bekezdésében foglalt, «Miranda-formulaként» ismert figyelmeztetés elmulasztását nevesíti. [...] A büntetőeljárásról szóló törvény nem fűz ilyen jellegű jogkövetkezményt ahhoz, ha a kirendelt védő értesítése a terhelti kihallgatás tervezett helyéről és időpontjáról elmarad.” 8/2013. (III.1) AB hat., ABH 2013, 391, 392 [3]

²⁸ 8/2013. (III. 1.) AB hat., ABH 2013, 391, 393, [6]

2.2. Az indítvány befogadhatóságának tartalmi követelményeinek vizsgálata

Megjegyezzük, az Alkotmánybíróság az indítványt *kettős jogalapon nyilvánította befogadhatónak*: az indítványozó kérelmét egyszerre tekintette a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességi alapú és alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként.

Előbbit (*alaptörvény-ellenességi alap*) abból vezette le, hogy az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésében rögzített védelemhez való jog sérelmére. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban kifejtette, hogy a védelemhez fűződő alkotmányos alapjogot olyan összetett jogként kezeli, amely elsősorban a büntetőeljárásban terheltként szereplő, saját eljárási jogosítványaiban és a védő igénybeviteléhez való jogban, másfelől magának a védőnek a jogállásában realizálódik.²⁹

Utóbbit (alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés) pedig a nyomozó hatósági mulasztások elszaporodottságában jelölte meg. A bünygyi nyomozások során számos alkalommal fordul(t) elő, hogy az éjjeli órákban bünygyi őrizetbe vett és kihallgatott terhelt részére, a kirendelt védőt a nyomozó hatóság telefax útján úgy értesítette/értesíti, hogy a védő nyilvánvalóan csak a következő munkanap reggeli óráiban, már a terhelti kihallgatás fogantatását követően értesül(t) az eljárási cselekményről.³⁰ (Megjegyezzük, a 2006 és 2014 közötti időszakban az anonim határozatok tárában közzétett egyedi, érdemi döntések közül, hasonló problémakörre tíz jogesetet találtunk.³¹) Ilyen esetekben ugyanis a kirendelt védő formálisan kap értesítést a kihallgatás tervezett időpontjáról és helyszínéről, ám az értesítés ideje és módja miatt ténylegesen nincs lehetősége a kihallgatáson megjelenni, és a Be.-ben meghatározott feladatait teljesíteni.³²

²⁹ 8/2013. (III.1.) AB hat., ABH 2013, 391, 395 [20]

³⁰ Hasonló helyzet áll elő, ha a nyomozó hatóság hétvégén hallgatja ki a terheltet. 8/2013. (III.1.) AB hat., ABH 2013, 391, 395, 401 [21] és [46]

³¹ Debreceni Törvényszék 6.B.377/2007/210. sz.; Szegedi Ítéltábla Bf.II.390/2009/17. sz.; Debreceni Törvényszék 6.B.343/2009/104. sz.; Debreceni Törvényszék 22.B.721/2011/41. sz.; Debreceni Ítéltábla Bf.II.385/2011/45. sz.; Fővárosi Törvényszék 31.B.1340/2011/72. sz.; Budapest Környéki Törvényszék B.129/2012/24. sz.; Gyulai Törvényszék 14.B.359/2012/48.sz.; Budapest Környéki Törvényszék B.4/2013/13. sz.; Fővárosi Ítéltábla 3.Bf.293/2013/19. sz (forrás: www.birosag.hu). Az AB határozat megszületése előtt nem volt egységes a joggyakorlat a kérdésben, hogy ilyenkor mi lesz a megszerzett terhelti vallomás sorsa. A Debreceni Törvényszék 22.B.721/2011/41. számú döntésben (forrás: www.birosag.hu) pl. az így megszerzett vallomást nem zárta ki a bíróság, indoklása a következő volt: „önmagában az a tény, hogy védő kirendelésére csak a gyanúsítottkénti kihallgatása után került sor, olyan relatív eljárási szabálysértés, amely a vallomás bizonyítékként (sic!) történő értékelését nem teszi kérdésessé, hiszen megállapítható volt, hogy a vádlott nem került kedvezőtlenebb helyzetbe, és érdeksérelem nem érte”.

³² 8/2013. (III.1.) AB hat., ABH 2013, 391, 401 [46]

Mindezeket figyelembe véve, az Alkotmánybíróság érdemi eljárása során megválaszolandó alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek elsősorban azt tekintette, hogy összhangban áll-e az Alaptörvénnyel, ha a nyomozást folytató hatóság nem teremti meg annak a lehetőségét, hogy a büntetőeljárásban a kirendelt védő, a Be.-ben foglalt jogait ténylegesen gyakorolhassa.³³ Álláspontja szerint, abban az esetben, ha a gyanúsított kihallgatás helyéről és időpontjáról nem igazolható módon (1. feltétel) és nem olyan időben (2. feltétel) értesítik a kirendelt védőt, hogy annak lehetősége legyen a terhelt kihallgatáson részt venni, és a törvényben foglalt jogait gyakorolni, az nem áll összhangban az Alaptörvénnyel, ekként az így felvett terhelt vallomása a Be. 78. § (4) bekezdés III. fordulata alapján bizonyítási eszközként nem értékelhető. A továbbiakban az 1. és 2. feltételeket vizsgáljuk meg részletesen.

2.3. A védőnek a fogva lévő terhelt első, gyanúsított kihallgatásáról való „igazolható módon” és „kellő időben” való értesítésének értelmezése

Felmerül a kérdés, hogy vajon *mi minősül* az értesítés szempontjából *igazolható módnak*, *mit kell az olyan idő (kellő idő) alatt érteni?* Előjáróban leszögezzük, hogy e kérdések megválaszolása a joggyakorlatra vár, az ügyek egyedisége miatt sem az Alkotmánybíróság, sem a jogalkotó nem adhat rá konzekvens választ. Azonban ajánlások megfogalmazhatók.

2.3.1. Az „igazolható módon” való értesítés kritériumai

A vizsgált AB határozat előtti joggyakorlatot áttekintve elmondható, hogy az *igazolható mód* mindenképpen *írásos formát* igényelne, sőt a magunk részéről hozzátesszük: a kirendelő határozat *faxon* elküldése, akkor minősülhet igazolt módnak, ha arról még a terhelt kihallgatása előtt visszajelzést küld a kirendelt védő.

A védő *telefonon* történő értesítése *ultima ratio* jelleggel elfogadható, azonban annak bizonyítása már nehezebb lehet. Egy ügyben pl. felmerült a kérdés, hogyha a fogva lévő terhelt kihallgatása előtt a nyomozó hatóság tagja telefonon értesíti a védőt a kirendelés tényéről, de csak a kihallgatás után faxolják át a kirendelő határozatot: ha nem vesz részt a terhelt kihallgatásán a védő - vajon a terhelt vallomása kizárható-e azon az alapon, hogy nem igazolható módon történt meg a védő értesítése a kirendelésről. Vitathatatlanul bonyodalmas lehet ennek a bizonyítása, de a konkrét ügyben eljáró bíróság igazoltnak tekintette az értesítési módot, így nem zárta ki a vallomást a bizonyítékok köréből.³⁴

³³ 8/2013. (III.1.) AB hat., ABH 2013, 391, 395 [21]

³⁴ Debreceni Törvényszék 6.B.343/2009/104. sz. (forrás: www.birosag.hu)

Ellenben kizárta a védő nélküli első, nyomozati szakban megtett terhelti vallomást a bíróság, abban az esetben, amikor a terhelt a telefonjáról saját maga értesítette a kirendelt védőt a kirendelés tényéről.³⁵

2.3.2. A „kellő időben” való értesítés kritériumai

A Kúria egyik 2014-ben felállított *joggyakorlat-elemző csoportja* által készített vizsgálata szerint, az „*olyan időben*” (vagy másképp megfogalmazva: „*kellő időben*”) értesítés akkor valósul meg, ha az a terhelt kihallgatását 24 órával megelőzi.³⁶ Ez nem egy elvont okszerűségi, hanem jogszabályban meghatározott határidő, amelyet a nyomozó hatóság köteles betartani, és az ügyiratokban dokumentálni. (Ez a határidő elegendő ugyanis ahhoz, hogy a védő az ország bármely területéről megérkezessen a kihallgatásra.)³⁷ A joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló jelentése szerint, a nyomozó hatóságok azonban nem, vagy nem megfelelően dokumentálják az értesítés időbeliségét, mert az értesítésen, illetőleg az azt pótlónak szánt feljegyzésben, általában kizárólag az értesítés keltének napját rögzítik.³⁸ Sőt a joggyakorlat-elemző csoport – ugyan az elemzett Alkotmánybíróvási határozat megszületése előtti időből – rámutatott több extrém (pl. éjjeli) értesítés-kiküldési időpontokra, sőt volt olyan, hogy adott ügyben az értesítésben a kihallgatás napja tűnt csak ki, és a kihallgatásra aznap nulla óra 42 perckor került sor, védői részvétel nélkül.³⁹

A kialakult joggyakorlat szerint, ilyen esetben (azaz akkor, ha az első terhelti – gyanúsított – vallomást jogellenesen szerezték meg) a következő gyanúsított kihallgatás alkalmával az „*új vallomás vs. fenntartott vallomás*” kérdésköre merül fel. A joggyakorlat-elemző csoport anyagából is kitűnik, hogyha a terhelt a későbbi kihallgatásán lényegében megismétli a korábbi törvénysértően megszerzett vallomását, akkor az utóbbi vallomása törvényesen beszerzett bizonyítási eszköznek minősül, mivel ez már *új vallomás*, és közömbös annak viszonya a korábbi bizonyítási eszközként nem értékelhető vallomással.⁴⁰ Kérdéses azonban, hogy ha a terhelt a következő kihallgatásán csak fenntartja a korábbi törvénysértően megszerzett vallomását, a fenntartott

³⁵ Debreceni Ítélet tábla Bf.II.385/2011/45. sz. (forrás: www.birosag.hu)

³⁶ Vö.: 23/2003. (VI.24.) BM-IM együttes rendelet (NYOR) 9. § (2) bekezdés; illetve 17/2003. (VII. 1.) PM-IM együttes rendelet (PNYOR) 14. § (2) bekezdés.

³⁷ Kúria – Büntető Kollégium: Joggyakorlat-elemző csoport 2014.EL.II.E.1/10.VÉDŐ 50. szám – Védői jogok a bírósági eljárásban. Összefoglaló jelentés (a továbbiakban: Kúria: Védői jogok a bírósági eljárásban. Összefoglaló jelentés.) 71. p.
(Forrás: http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/elfogadott_osszegzo_velemenypdf)

³⁸ Kúria: Védői jogok a bírósági eljárásban. Összefoglaló jelentés. 71. p.

³⁹ Kúria: Védői jogok a bírósági eljárásban. Összefoglaló jelentés. 71. p.

⁴⁰ Kúria: Védői jogok a bírósági eljárásban. Összefoglaló jelentés. 71-72. p.

vallomás törvényes bizonyítási eszköznek minősül-e. A joggyakorlat-elemző csoport szerint „miután a terhelt joga eldönteni, hogy a korábbi vallomását fenntartja-e, az önmagában álló «fenntartás» – amennyiben törvényes keretek között kerül sor az újabb vallomás megtételére (sic!) – immár a törvényesen megszerzett bizonyítási eszközök közé «emeli be» a korábbi vallomást.⁴¹ Ekkor nem a vallomás tartalma a törvényt sértő, hanem legfeljebb a rögzítés módja.”⁴² A „*fenntartott vallomással*” kapcsolatban azonban két kérdés mindenképpen felmerül. Egyfelől az, hogy a terhelt vajon rendelkezhet-e a korábbi (akár jogszerűen akár törvényt sértően megszerzett) vallomása sorsáról? Álláspontunk szerint a kérdés megválaszolása kettébontást igényel. Abban az esetben (1. eset), amikor a *terheltnek a korábbi vallomása jogszerűen került beszerzésre* (megjegyezzük: a nem kellő időben való értesítések esetén nem erről az esetről van szó): a Be. 117. § (2) bekezdésében rögzített ún. Miranda-figyelmeztetések azon eleme alapján, hogy „bármit amit mond vagy rendelkezésre bocsát, bizonyítékként felhasználható” – kizárt az, hogy a terhelt negatív irányban rendelkezzen korábbi vallomása sorsáról.⁴³ Azaz a terheltnek nincs ún. rendelkezési joga a vallomása felett (szemben pl. a vallomása felett a mentességi jogával élő tanú ún. valóságos rendelkezési jogával).⁴⁴ E rendelkezés alapján tehát a terhelt a megtett vallomását nem tudja visszavonni. A kialakult joggyakorlat szerint azonban a korábban jogszerűen felvett vallomását későbbi (nyomozati) kihallgatása alkalmával fenntarthatja.

A másik esetben (2. eset), amikor a *terheltnek a korábbi vallomása törvényt sértő módon került beszerzése* (megjegyezzük: a nem kellő időben történő értesítés esetén erről az esetről van szó) a terhelt azon későbbi nyilatkozata, miszerint korábbi vallomását „fenntartja”, nem emeli be a korábbi vallomást a törvényesen megszerzett bizonyítási eszközök közé. Ha ez így lenne, akkor az eredetileg törvényt sértően megszerzett vallomást ily módon vissza lehetne csempészni a büntetőeljárásba. Álláspontunk szerint ilyen esetekben a – jogállami büntetőeljárásnak is megfelelő – követendő megoldás az lenne, hogyha a későbbi kihallgatása során „a korábbi (törvényt sértően felvett) vallomásomat fenntartom” nyilatkozatot tevő terhelt nyilatkozatát nem fogadná el a kihall-

⁴¹ Megjegyezzük, ekkor nem újabb vallomástételéről van szó, hanem újabb kihallgatás foganatosításáról.

⁴² Kúria: Védői jogok a bírósági eljárásban. Összefoglaló jelentés. 71-72. p.

⁴³ Be. 117. § (2) bekezdésében egy ún. négyes irányú figyelmeztetési kötelezettség jelenik meg. Az eljáró büntető bíróságnak ugyanis figyelmeztetni kell a terheltet a kihallgatása megkezdésekor, hogy nem köteles vallomást tenni (1); a vallomás tételét, illetve az egyes kérdésekre történő válaszadást a kihallgatás folyamán bármikor megtagadhatja (2); bármikor dönthet úgy, hogy vallomást tesz, akkor is, ha korábban a vallomástételt megtagadta (3); figyelmeztetni kell arra is, hogy amit mond, illetve rendelkezésre bocsát, bizonyítékként felhasználható (4).

⁴⁴ Vö: HERKE CSONGOR – FENYVESI CSABA – TREMMEL FLÓRIÁN: A büntető eljárásjog elmélete, Budapest-Pécs, 2012. 157. p.

gatást végző személy: a megfelelő figyelmeztetések keretében tájékoztatni kellene a terheltet, hogy a Be. szabályai alapján, a törvényes védekezési eszközök keretében, élhet a hallgatás jogával, vagy vallomást tehet.⁴⁵

A másik kérdés (észrevétel) azzal kapcsolatban merül fel, amikor azt rögzíti az *Összefoglaló jelentés*, hogy „[...] ekkor – azaz akkor, amikor a későbbi kihallgatása során a terhelt úgy nyilatkozik, hogy a korábbi törvénysértő módon felvett vallomását most fenntartja – *nem a vallomás tartalma a törvénysértő, hanem legfeljebb a rögzítés módja*”. Felmerül a kérdés, hogy egyáltalán lehet-e a vallomás tartalma törvénysértő? Álláspontunk szerint nem. A terhelt vallomása – figyelemmel az ún. védekezési hazugság biztosította jogára – vagy igaz, vagy nem igaz (amelynek eldöntése végső soron a bíróság feladata), annak tartalma nem klasszifikálható aszerint, hogy az törvénysértő vagy sem. Megjegyezzük a „legfeljebb a rögzítés módja törvénysértő” megfogalmazás nem szerencsés, hiszen a hatályos Be. – hasonlóan egyébként az 1973. évi I. törvény, ún. régi Be. is – a jogellenesen megszerzett bizonyítékok generálklauzuláját illetően pont az alkalmazott módszerre – és nem az eredményre – van tekintettel.⁴⁶ (Túlmutat a jelen dolgozat tárgyát képező problémakörön, de a teljesség kedvéért kiemeljük, hogy *Bárd Károly* szerint ez a megoldás – azaz a tilalmazott módszerekre utalás – egyértelműen a kontinentális tradíciót tükrözi a magyar büntetőeljárásokban, e módszerrel ugyanis a jogalkotó szűkebbre vonja a bíróság mérlegelési jogkörét, és így alkalmasabbnak tűnik arra, hogy a jogalkalmazás egységességét garantálja.⁴⁷)

A joggyakorlat-elemző csoport szerint „a bíróságok döntően egységes értelmezéssel a (kellő időbeli) értesítés elmaradását hivatalból és indítványra egyaránt figyelembe veszik, mert a Be. 78. § (4) bek. III. fordulatába ütközve vonja maga után a terhelt adott vallomása bizonyítékként értékelhetőségének elesését”.⁴⁸ A joggyakorlat elemző csoport azt is kiemelte, hogy „ha a védő értesítése nem kellően időzített, azonban a védő mégis részt vesz a kihallgatáson,

⁴⁵ A Kúria joggyakorlat-elemző csoportja ezzel kapcsolatban megjegyzi, hogy „[...] a terheltnek az újabb nyomozati kihallgatásán nyilvánvalóan vallomást kell tennie ahhoz, hogy megállapíthatóvá váljék a korábbi vallomásával egyezőség. A nyomozó hatóságnak (és az ügyészségnek) azonban nincs olyan lehetősége, mint a bíróságnak, miszerint nem kell jegyzőkönyvbe felvenni a vallomásnak [...] azt a részét, amely a bíróság eljárásában korábban készült jegyzőkönyv tartalmával megegyezik, ehelyett a korábbi jegyzőkönyvre kell utalni [...] A «fenntartást» legális alapra helyezhetné, amennyiben a nyomozó hatóság (ügyész) – nemcsak a gyakorlatuk szerint, hanem a büntetőeljárás törvény engedő rendelkezésére – ismertethetné a terhelt korábbi vallomását, s a terhelt erre nyilatkozhatna.” Kúria: Védői jogok a bírósági eljárásban. *Összefoglaló jelentés*. 72. p.

⁴⁶ BÁRD KÁROLY: *Emberi jogok és büntető igazságszolgáltatás Európában. A tisztességes eljárás büntetőügyekben - emberijog-dogmatikai értekezés*, Budapest, 2007. 230. p.

⁴⁷ BÁRD 2007, 230. p.

⁴⁸ Kúria: Védői jogok a bírósági eljárásban. *Összefoglaló jelentés*. 72. p.

a terhelt vallomása nem lehet nem értékelendő. Az értesítési idő alkalmatlansága ugyanis önmagában nem vezethet semmisséghez.”⁴⁹

Végezetül: a *kellő idő* kritériumának érvényesülése, álláspontunk szerint a kirendelt védő függő is lehet, akkor valósul meg, ha a védő oda tud érni a kihallgatásra. (A terhelti jogok maradéktalan érvényesülése mellett gyakorlati elvárás lenne, hogy a kihallgatás előtt konzultálni is tudjon a fogva lévő terhelttel.⁵⁰)

2.4. Az Alkotmánybíróság értékelése

Az Alkotmánybíróság értékelése szerint a védő igénybeviteléhez való jog hatékony érvényesítése olyan jelentős *büntetőeljárás garancia*, amely az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésének védelmi körébe tartozik.⁵¹ Ez fokozattan érvényesül a fogva lévő terhelek első, gyanúsított ki hallgatására való kirendelt védő (igazolható módon és kellő időben történő) értesítése esetén. A védői közreműködés hatékony biztosításának hiánya ugyanis azzal a következménnyel jár, hogy *a terhelti vallomás nem használható fel bizonyítási eszközként*.⁵² Ilyen esetben ugyanis jelentősen csorbul a terhelt (Alaptörvényben és Be.-ben is biztosított) védelemhez való joga, így az a Be. 78. § (4) bekezdés III. fordulata alapján kizárást eredményez. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a nyomozati

⁴⁹ A Kúria joggyakorlat-elemző csoportja ezzel kapcsolatban megjegyzi, hogy „[...] a terheltnek az újabb nyomozati kihallgatásán nyilvánvalóan vallomást kell tennie ahhoz, hogy megállapíthatóvá váljék a korábbi vallomásával egyezőség. A nyomozó hatóságnak (és az ügyésznek) azonban nincs olyan lehetősége, mint a bíróságnak, miszerint nem kell jegyzőkönyvbe felvenni a vallomásnak [...] azt a részét, amely a bíróság eljárásában korábban készült jegyzőkönyv tartalmával megegyezik, ehelyett a korábbi jegyzőkönyvre kell utalni [...] A «fenntartást» legális alapra helyezhetné, amennyiben a nyomozó hatóság (ügyész) – nemcsak a gyakorlatuk szerint, hanem a büntetőeljárás törvény engedő rendelkezésére – ismertethetné a terhelt korábbi vallomását, s a terhelt erre nyilatkozhatna.” Kúria: Védői jogok a bírósági eljárásban. Összefoglaló jelentés. 72. p.

⁴⁹ BÁRD KÁROLY: Emberi jogok és büntető igazságszolgáltatás Európában. A tisztességes eljárás büntetőügyekben - emberijog-dogmatikai értekezés, Budapest, 2007. 230. p.

⁴⁹ BÁRD 2007, 230. p.

⁴⁹ Kúria: Védői jogok a bírósági eljárásban. Összefoglaló jelentés. 72. p.

⁴⁹ Kúria: Védői jogok a bírósági eljárásban. Összefoglaló jelentés. 72. p.

⁵⁰ Megjegyezzük a fogva tartás alatt a klasszikus fogva tartási módokat (korábbi szabadságvesztés büntetés töltése, kényszerintézkedés hatálya alatt állás) kell érteni. Így alaptalanak minősítette a bíróság annak a védőnek a kifogását, amely szerint mivel védencéről az első nyomozati kihallgatása alatt nem tudták levenni a rendőrök a bilincset (mert a bilincs kulcsát egy másik rendőr hazavitte magával), a terhelt fogva lévő terheltnek minősült. A védő érvelése szerint, mivel nem gondoskodott a nyomozó hatóság védő kirendeléséről, az így felvett terhelti vallomás kirekesztését indítványozta, alaptalanul. Szombathelyi Törvényszék B/259/2010/53. sz. (forrás: www.birosag.hu).

⁵¹ 8/2013 (III. 1.) AB hat., ABH 2013, 391, 400 [43]

⁵² 8/2013. (III. 1.) AB hat., ABH 2013, 391, 400 [43]

szakban, az egyes eljárási cselekményeknél való védői jelenlét még a kötelező védelmes esetkörökben (vö. Be. 46. §) is csak lehetőségként szabályozott az eljárási törvényben. Így a nyomozati szakban önmagában a védő megjelenésének hiánya nem akadályozza a megalapozott gyanú közlését, a terhelt első, majd ezt követően a folytatólagos kihallgatásainak fogatosításait. A védői jelenlét kötelező előírása és a bírósági tárgyaláshoz hasonló szankcionálása [vö: Be. 281. § (3) bek.] ugyanis a bűnügyi nyomozások gyors és időszerű teljesítése ellen hathatna.⁵³

Az Alkotmánybíróság azt is megvizsgálta, hogy az alkotmányjogi panaszban kifogásolt törvényszéki ítélet és az annak alapjául szolgáló városi bírósági döntés alaptörvény-ellenességét eredményezi-e az, hogy az eljárási garancia mellőzésével beszerzett terhelti vallomást, az eljáró bíróság, a bizonyítási eljárásban felhasználta. Arra a megoldásra jutott, hogy *az alkotmányos követelmény megállapítása mellett, a törvényszéki ítélet alaptörvény-ellenessé nyilvánítása és megsemmisítése érdekében benyújtott alkotmányjogi panaszt elutasította.* Ennek kettős indokát adta: egyfelől nem a kifogásolt terhelti vallomás alapozta meg az elítélést, másfelől pedig a vallomás nem befolyásolta érdemben az alkotmányjogi panaszban kifogásolt törvényszéki ítéletet.⁵⁴

3. Összegző gondolatok

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatában a jogállami büntetőeljárás korlátozhatatlan minősége az *eljárás tisztessége*, amelynek egyik eleme az a követelmény, hogy a terhelt *védelemhez való joga* hatékonyan érvényesüljön.⁵⁵

Az Alkotmánybíróság górcső alá vett határozatában, a Győri Törvényszék határozata alaptörvény-ellenessé nyilvánítása és megsemmisítése érdekében benyújtott alkotmányjogi panaszt elutasította, valamint megállapította, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a Be. 48. § (1) bekezdésének alkalmazásakor, a terhelt érdekében kirendelt védőt, a terhelti kihallgatás helyéről és időpontjáról igazolható módon és olyan időben értesítsék (*kettős konjunktív feltétel*), hogy a kirendelt védőnek lehetősége legyen a Be.-ben foglalt jogait gyakorolni, és a terhelti kihallgatáson részt venni. Ilyen értesítés elmaradása esetén a terhelt vallomása – a Be. 78. § (4) bekezdés III. fordulatában biztosított jogellenesen megszerzett bizonyítékok generálklauzulája alapján – bizonyítékként (sic!) nem értékelhető.⁵⁶

⁵³ 209/B/2003. AB hat., ABH 2008, 1926, 1942; 8/2013. (III. 1.) AB hat., ABH 2013, 391, 397 [30]

⁵⁴ 8/2013. (III. 1.) AB hat., ABH 2013, 391, 404 [56]

⁵⁵ Vö.: 17/2005. (IV.28.) AB határozat; ill. 14/2004 (V.7.) Ab határozat.

⁵⁶ 8/2013. (III. 1.) AB hat., ABH 2013, 391

Az elemzett AB határozat meghozatala óta két év telt el, a gyakorlatban azonban még mindig előfordul a nyomozó hatóságok fenti, kettős konjunktív feltétel be nem tartásával elkövetett mulasztása. Pozitívként kiemeljük azonban, hogy a határozat óta a joggyakorlat egységesnek látszik abban a kérdésben, hogy az ilyen feltételek (igazolható módon és kellő időben való értesítés) nem teljesülése melletti terhelti vallomást ki kell zárni a bizonyítási eszközök köréből.⁵⁷

⁵⁷ A Budapest Környéki Törvényszék B.129/2012/24. sz., ill. a Fővárosi Ítéletábla 3.Bf.293/2013/19. sz. ügyeiben az eljáró bíróság kifejezetten felhívja a vallomás kizárásánál a jelzett AB határozatot is. (forrás: www.birosag.hu) Így, nem értünk egyet a szakirodalomban megjelenő azon állítással miszerint „[...] a gyakorlatban az AB határozat meghozatalát követően [...] érezhetően semmi nem változott [...] nem elvárás, hogy igazolható módon, olyan időben értesítsék a védőt, hogy valóban lehetősége legyen az eljárási törvényben foglalt jogait gyakorolni [...] elegendő, hogy egyetlen alkalommal egy privátszámos hívásról, vagy egy éjszakai órákban az ügyvédi irodába eljuttatott faxról legyen szó [...]”. Vö.: SZABÓ KRISZTIÁN: A nyelvtani értelmezés jelentősége a büntetőeljárási kodifikáció során, in: ELEK BALÁZS – LISKOLCZI BARNA (szerk.): Úton a bírói meggyőződés felé. A készülő büntetőeljárási törvény kodifikációja, Debrecen, 2015. 120. p.

KALTENBACH JENŐ

Rechtsextremismus auf dem Vormarsch in Europa, der Fall Ungarn

Einige Beobachtungen der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) über die Tendenzen in der europäischen Gesellschaften im Bereich ethno-nationalistischer Intoleranz bzw. Rassismus

ECRI erstellt seit 1997 jeweils einen Jahresbericht in dem die Tätigkeit der Kommission zusammengefasst wird. Ab den Jahresbericht 1998 wurde ein Kapitel mit dem Titel „main trends“ eingeführt, in dem die aktuellen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten analysiert werden. Ganz allgemein ist festzuhalten, dass zwar aufgrund Bestrebungen in den Mitgliedstaaten sowie auf europäischer Ebene in verschiedenen Bereiche (beim Rechtssystem, durch die Medien, in der Bildung und Kultur usw.) einiges erreicht wurde, doch der Stellenwert der Grundrechte, der gleiche Respekt der menschlichen Würde für alle, an Bedeutung ständig verloren hat und damit verbunden die Erscheinungen von Intoleranz, rassistische Äußerungen und Gewalt zugenommen haben.

Laut ECRI-Analyse lag der Grund dieser negativen Entwicklungen anfangs im Mangel an Gesetzen gegen Diskriminierung, später allerdings viel mehr in der mangelnden Umsetzung dieser Rechtsvorschriften. Die betroffenen Gruppen sind die Roma vor allem in den Mittel- und Osteuropäischen Staaten, sowie die Einwanderer, vorwiegend aus der Dritten Welt in Westeuropa.¹

Im Jahre 2001 nach dem Anschlag auf dem World Trade Center in New York stellt ECRI eine wachsende Tendenz von Muslimfeindlichkeit fest, die einige Jahre andauerte.²

Im Bericht über 2002 gibt es das erste Anzeichen dafür, dass Rassismus auch die Parteien der Mitte erfasst hat, also nicht mehr als Randerscheinung gilt, und gleichzeitig die Unterstützung der Wählerschaft für die rechtsextremistischen Parteien wächst.³

In 2006 wird festgestellt, dass Rassismus mittlerweile auch bedeutende Teile der Medienlandschaft erreicht hat vor allem in den Ländern mit weniger Erfahrung bezüglich freier, ausgewogener, pluralistischer Berichterstattung.⁴

In dem darauf folgenden Jahr beklagt ECRI, dass die Polizei in vielen Staaten die Praxis der so genannten „*ethnic profiling*“ verwendet, die durch

¹ Dazu mehr siehe Annual report on ECRI's activities 1998, 1999, 2000 www.coe.int...

² Annual report on ECRI's activities 2001 S. 1 Punkt 11. www.coe.int...

³ Annual report on ECRI's activities 2002 S. 1 Punkt 8-9. www.coe.int...

⁴ Annual report of ECRI's activities 2006 S. 1 Punkt 5 www.coe.int...

keinem rationalen Argument zu begründen ist und außerdem dazu geeignet ist rassistische Vorurteile in der Gesellschaft zu unterstützen.⁵

Nach 2008 bis heute hat sich die Lage auch als Konsequenz der Wirtschaftskrise weiter verschlechtert. Die neuesten Ereignisse besonders in manchen Mittel- und Osteuropäischen Ländern sind alarmierend. Bei den Parlamentswahlen in den letzten Jahren haben rechtsextreme Parteien europaweit Erfolge verbuchen können, in einigen Ländern, (wie z.B. in Ungarn oder in Griechenland) für sie geradezu „traumhafte“ Wahlergebnisse erzielt. Als Folge dessen haben einige regierende Parteien begonnen die in den letzten zehn Jahren errungenen rechtsstaatlichen Institutionen abzubauen, zurückzudrängen oder sogar zu beseitigen, nach dem Motto, der Rechtsstaat schafft sich ab... Ungarn ist das beste Beispiel dafür und somit ist es bestimmt auch kein Zufall, dass gerade ein Meinungsforschungsinstitut mit Sitz in Budapest sich mit diesen Tendenzen befasst hat.

1. Warum ausgerechnet Ungarn?

Es handelt sich um das *Political Capital Research and Consulting Institute* das seine Forschungsergebnisse unter dem Titel „*Back by Popular Demand 2010*“ veröffentlicht hat.⁶

Die grundlegenden Thesen der Forscher sind folgende:

- Die Türkei, die Ukraine, Bulgarien, Lettland und Ungarn zeigen den stärksten Bedarf an diskriminierenden, Anti-Establishment und autoritäre Ideologien. Die Zahl der potenziell Rechtsextremen hat sich in Ungarn zwischen 2003 und 2009 verdoppelt von 10 auf 21 Prozent.
- Während Rechtsextremismus sich in Osteuropa verbreitet, geht die rechtsextreme Bedrohung in Westeuropa zurück.
- Die Ursache ist, dass Rechtsextremismus sich in Westeuropa vor allem als Einwanderungsfeindlichkeit manifestiert, die nicht dazu führt das politische System als Ganzes abzulehnen. Die Roma-Feindlichkeit in Osteuropa aber führt zu der In-Frage-Stellung der ganzen politischen Elite und dieses Misstrauen könnte zur Instabilität des politischen Systems führen.
- Die Zeit als westeuropäische Ideologien den Osten beeinflussen konnten ist vorbei. Heute ist es umgekehrt: radikale osteuropäische Ideologien werden in den Westen exportiert so zum Beispiel könnten Rechtsextremisten

⁵ Annual report on ECRI's activities 2007 S. 10 Punkt 11. www.coe.int...

⁶ Die Analyse ist auf englisch auf dem homepage www.politicalcapital.hu zu lesen.
www.politicalcapital.hu

in Westen ihren osteuropäischen Partnern bei der Gründung von paramilitärischen Organisationen folgen.

- Eine andere mögliche Entwicklung könnte sein, dass osteuropäische Extremisten Verbündete viel leichter in Westeuropafinden als in ihrer Nachbarschaft. Die Extremen in der Slowakei und in Ungarn z. B. betrachten sich weniger als Verbündete während die rechtsextreme ungarische Partei Jobbik eine Allianz mit britischen, schwedischen und belgischen Rechtsextremen geschlossen hat.⁷

Die Forscher erstellten einen sogenannten Extremismus-Index namens DEREK (Demand for Right-Wing Extremism). DEREK zeigt die Tendenzen in einer Gesellschaft die dazu geeignet sind die Gesellschaft zu radikalisieren mit den Folgen:

- das System der Demokratie zu gefährden.
- das Investitionsklima durch anti-elitäre und protektionistische Maßnahmen zu verschlechtern und damit sowohl die Flucht des Kapitals als auch die Migration der hochqualifizierten Arbeitskräfte zu beschleunigen.
- Durch einen aggressiven Nationalismus die eigene Gesellschaft und auch die Nachbarregion zu destabilisieren, sowie führende Politiker dazu verleiten auch sich selbst zu radikalisieren.⁸

Den höchsten DEREK erzielten osteuropäische Staaten an der Spitze mit der Türkei (35.7%), aber auch die Ukraine (26.57%), Bulgarien (24.6%), Lettland (20,79%), Ungarn (20,73%) oder Griechenland (16,96%) sind in der Spitzengruppe. Den höchsten Wert in Westeuropa hat Italien (8.26%) gefolgt von Portugal (6.87%) und England (5.11%). Alle anderen Staaten sind unter 5%.⁹

Wenn man aber die mittelfristigen Tendenzen und Veränderungen, also die Dynamik dieser gesellschaftlichen Ereignissen unter die Lupe nimmt, dann steht –wie bereits angedeutet - Ungarn ganz an vordersten Stelle weil Ungarns DEREK am steilsten nach oben geht.

Diese unheilvolle Entwicklung hat sich nach der Machtübernahme der heutigen Regierung nicht nur fortgesetzt sonder sogar massiv verstärkt. Jetzt bekommt die rechtsextreme Denkweise Legitimierung von offizieller Stelle, in manchen Fällen direkt in anderen indirekt.

Sie wird schrittweise hoffähig gemacht. Bei den Wahlen 2010 haben die regierenden Sozialisten und Liberalen aufgrund eigener Unfähigkeit und Korruption sowie eine Hass-Kampagne von FIDESZ eine verheerende Niederlage

⁷ Back by Popular Demand S. 2.

⁸ Back by Popular Demand S. 4.

⁹ Back by Popular Demand S. 5.

erlitten. Die rechtsnationale FIDESZ Partei hat eine Verfassungsmehrheit errungen und die rechtsextreme Jobbik Partei 17% erreicht. Die Regierung vom Ministerpräsident Orbán hat ihre Machtstellung sofort hemmungslos ausgenutzt und nicht nur versucht den politischen Gegner (wen's geht für immer) zu eliminieren sondern das ganze Land nach ihrem Gusto auch umgekrempelt.

Die Abschaffung bzw. Zurückdrängung von Kontrollorganen wie die Justiz und das Verfassungsgerichts, die Besetzung der Medien, die unsinnige Überzentralisierung der Verwaltung, die Beschränkung der kommunalen Autonomie, die Einschüchterung des Beamtentums und die Beschneidung der Arbeitnehmerrechte und der Gewerkschaften, sowie die Einstellung zahlreicher Sozialleistungen, die Verstaatlichung oder Drangsalierung großer Teile der Wirtschaft, die Relativierung von Grundrechten, also der Abbau der Demokratie auf allen möglichen Ebenen wurde von EU und den westlichen Medien vielfach diskutiert und kritisiert. Stichwort Tavares Bericht.

Es ist auch bekannt, dass die ungarische Regierung als Antwort auf die westliche Kritik und Herr Orbán ganz persönlich, „nicht müde werden zu betonen, dass sie einen Befreiungskampf führen müssen, diesmal nicht gegen sowjetischen Panzer sondern gegen das (westliche) Kapital, (in der Gestalt von IMF und EU) das die Souveränität des Landes bedrohe. Das Heilmittel dagegen sei auch schon gefunden worden; Ungarn müssten den westlichen Einfluss so weit wie möglich zurückdrängen, sich nach Osten öffnen und anstatt der EU dort neue Freunde finden wie z.B. China, Kasachstan, Aserbaidschan oder der Nahe Osten.

In diesem ganzen Themenkreis gibt es kaum Unterschiede zwischen den Regierenden und den Rechtsextremen. Der Unterschied begrenzt sich auf den Ton, Wortwahl, manche Methoden und Vorgehensweisen, aber nicht im Kern. FIDESZ legt Wert darauf als demokratische politische Kraft betrachtet zu werden und ist daran interessiert den schönen Schein zu bewahren. Deswegen achten sie darauf gewisse Grenzen nicht zu überschreiten, aber dahinter steckt bei vielen in der Regierungspartei nicht eine demokratische Gesinnung, sondern purer politischer Kalkül. Jobbik wehrt sich zwar auch dagegen als (Neo)faschistenabgestempelt zu werden, aber sonst benutzen sie eine viel direktere Sprache.

Die Folgen dieser „unorthodoxen“ Politik sind internationale Isolierung, lahrende Wirtschaft, grassierende Armut (fast die Hälfte der Bevölkerung lebt unter der Armutsgrenze), eine frustrierte, desillusionierte, politikverdrossene Gesellschaft, die nach den Schuldigen fragt und dass sind die Situationen in denen die Machthaber gewöhnlich eine Antwort parat haben...

Diesmal heißt der „nützliche Idiot“ die Jobbik-Partei, die nicht nur offen anti-Roma und antisemitische Parolen benutzt, sondern auch eine paramilitäre Organisation namens „Ungarische Garde“ unterstützt, deren Aufgabe ist die sog. Roma-Bedrohung im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit zu halten, und dadurch alle Romafeindlichen Maßnahmen zu legitimieren. Dieses plumpe Propaganda scheint ziemlich wirkungsvoll zu sein da, laut Umfragen mehr als 70% der Bevölkerung eine negative Einstellung gegenüber der Romapflegt.

Leider sind auch die Aussichten alles andere als rosig. Im kommenden Jahr gibt es Parlamentswahlen. Laut aktuellen Umfragen hat Orban gute Chancen wiedergewählt zu werden. Er hat es geschafft alternativlos zu wirken und daran ist natürlich die zerstrittene, ideenarme Opposition auch nicht ganz schuldlos. Natürlich hat er auch alle nur denkbare juristische Maßnahmen ergriffen, sich unabwählbar zu machen. Außerdem war einer seiner Tricks, dass er nicht nur das politische Feld besetzt hat, sondern auch die zivile Gesellschaft. Er hat Vereine, Bewegungen, Kreise ins Leben geholfen, sie natürlich gut ausgestattet, damit sich der Eindruck ergibt die ganze Gesellschaft stehe hinter ihm. Dabei hatte er eigentlich ein leichtes Spiel, da sich in Ungarn keine durchorganisierte zivile Gesellschaft entwickeln konnte.

Nun so sieht das Bild aus (zumindest aus meiner Sicht) und man fragt sich staunend, wie konnte es dazu kommen und warum ausgerechnet in Ungarn, das beim Umbruch – besonders in Deutschland – als Musterschüler galt?

2. Die Analyse

Die Antwort darauf ist natürlich sehr vielschichtig und kompliziert. Verschiedene Faktoren müssen berücksichtigt werden. Ich würde Folgende hervorheben:

2.1. Die eigene Geschichte und ihre Interpretation

Ich weiß nicht ob Karl Popper Ungarn im Sinn hatte als er sein berühmtes Bonmot formulierte („Die Nation ist eine Anzahl von Menschen die vereinigt sind durch einen gemeinsamen Irrtum in Bezug auf ihre Geschichte“), aber es trifft im Falle Ungarn besonders zu. Es gibt gleichzeitig kaum eine Nation die so sehr in die eigene Vergangenheit verharret und unfähig ist, die eigene Geschichte, mit all den Niederlagen zu verdauen, aufzuarbeiten, zu bewältigen.

Die nationale Geschichtsschreibung hat es immer schwer mit der Wahrheit. Historiker leben natürlich als Teil der Heimatgesellschaft. Ein gewisser Grad der Objektivität oder zumindest der Unbefangenheit ist nur dann

gewährleistet, wenn die Historikerzunft in der Lage ist die nötige Distanz von der Politik aufrecht zu halten. In Länder wie Ungarn wo ein autonomes Bürgertum bzw. eine autonome Intelligenz sich im Laufe der Geschichte nierichtig entwickeln konnte, ist diese Distanz natürlich nicht vorhanden. Die Machthaber erwarten von den Historikern, die nationale Brille zu tragen und die dadurch entstandene Sichtweise den nächsten Generationen weiter zu geben. Es gibt wenige Ausnahmen, aber einer davon, nämlich István Bibó (vielleicht der bedeutendste Denker des 20sten Jahrhunderts in Ungarn) stellte fest, dass die Angst einer der wichtigsten Merkmale der osteuropäischer Gesellschaftsentwicklungen ist. Die Angst vor den Nachbarn, die Angst vor anderen Sprachen und Kulturen, die Angst vor mehr Demokratie. Auf dieser Weise wird die Angst und das Gefühl der Bedrohung der Kern der nationalen Identität. Daraus resultiert eine Art verwirrende Überkompensation „...ein überhöhter Selbstbestätigungswille und eine innere Ungewissheit, eine überdimensionierte nationale Eitelkeit und eine plötzliche Unterwürfigkeit, die kontinuierliche Betonung der eigener Leistung und der auffallende Wertverlust dieser Leistung, moralischer Anspruch und moralische Verantwortungslosigkeit.“ (Zitat Bibó)

Die herrschende Meinung, in Ungarn ist, dass die Geschichte der letzten Jahrhunderte ein kontinuierlicher heldenhaftgeführter Überlebenskampf war, der aber immer wieder an übermächtigen Gegnern scheitern musste. Unter solchen Umständen bleibt kein- oder nur sehr wenig Platz dazu, die eigene Schuld einzugestehen, die Geschehnisse möglichst objektiv zu betrachten, Lehren daraus zu ziehen. Es ist ja viel bequemer und durchaus attraktiver die Schuld bei den anderen zu suchen, oder andere als Sündenbock darzustellen und gerade dies wird bis heute von Teilen der ungarischen Politikergarde praktiziert und zu eigener Zwecke ausgenutzt.

Von der herrschenden Lehre abzuweichen, eigene Fehler oder sogar Sünden einzugestehen wird schnell als Landesverrat abgestempelt. Wer so etwas wagt wird als kein wahrhaftiger Ungar, als „Fremdherziger“ betrachtet und behandelt. Die Welt in zwei Lagern von „Wir“ und „Sie“ aufzuteilen ist weit verbreitet und von den Machthabern gefördert. Der nationale Befreiungskampf gegen den in- und ausländischen Feind wird auch heute geführt, damit die langersehnte nationale Einheit zustande kommt.

2.2. Der sprichwörtliche Pessimismus der Ungarn

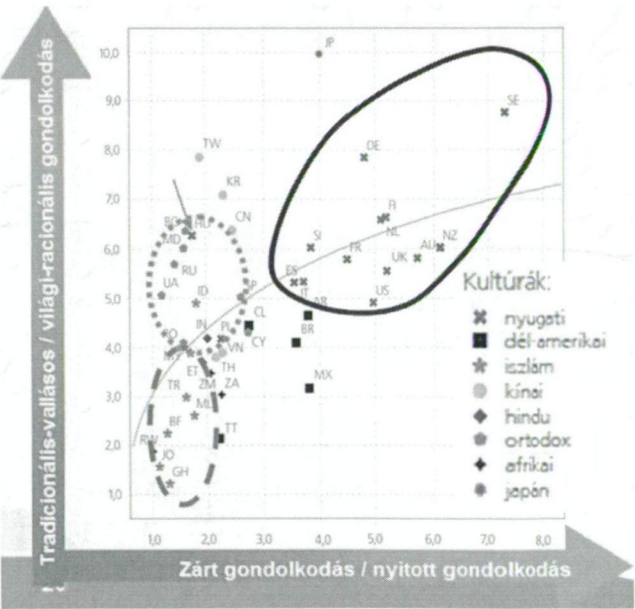
Aus diesem Hintergrund ist es durchaus verständlich, dass es kaum eine internationale Umfrage über das Wohlbefinden, über Glücksgefühl oder über Zufriedenheit der Bevölkerung gibt in der Ungarn nicht als Schlusslicht

abschneiden würde. Laut einer der aktuellsten Umfragen, in dem die Skandinavier ganz an der Spitze legen, war Ungarn auf Platz 117. Objektiv betrachtet, also im Bezug auf die konkreten Umstände ist diese übermäßig negative Einstellung zur eigenen Lebenssituation nicht zu erklären. Die Erklärung ist eher in der Art und Weise zu suchen wie das Land zu seiner Geschichte steht.

Esgibt aber zweifellos einen Zusammenhang zwischen der Leistungsfähigkeit bzw. der Bereitschaft zum Fortschritt in einer Gesellschaft und dem Optimismus bzw. Pessimismus ihrer Mitglieder. Auf dieser Weise beginnt aber ein Teufelskreis seine Wirkung zu entfalten, womit auch die aktuelle Ausweglosigkeit der ungarischen Gesellschaft zumindest teilweise zu erklären ist, sowie auch die falschen Versuche dies zu überwinden.

2.3. Die Werteordnung

Das Problem der Orientierung zieht sich als roter Faden von der Gründung bzw. Christianisierung des Königreichs Ungarn durch die ganze Geschichte des Landes bis heute. Formell gehört Ungarn zum abendländischen Kulturkreis und wenn es um die Religion geht wird dies auch ständig betont. Nach näherer Untersuchung der Werte die das Alltagsleben der Menschen bestimmen ist aber die Meinung eines ungarischen Schriftstellers durchaus nachvollziehbar. Er nannte nämlich Ungarn als „Fährenland“ das ständig zwischen Ost und West pendelt ohne irgendwo anlegen zu können.



In den Köpfen den meisten Ungarn herrscht die Überzeugung, dass das Land – besonders im Vergleich mit den Nachbarn – eindeutig westlich orientiert ist. Laut einer aktuellen wissenschaftlichen Analyse hat dies mit der Wahrheit aber nicht viel zu tun. Das Folgende Bild zeigt die gravierenden Unterschiede zwischen der Werteordnung der westlichen Gesellschaften und Ungarn. Die Verti-

kale symbolisiert den Übergang von der traditionell-religiösen zu der weltlich-rationellen Einstellung, während die Horizontale den Übergang von einer geschlossener zu einer offenen, aufgeschlossenen Denkweise zeigt. Alle westlichen Gesellschaften befinden sich in dem blauen Kreis, während die ungarische, zusammen mit den orthodoxen Gesellschaften in dem grünen Kreis.

Kurz gefasst ist fest zu stellen, dass die westlichen Gesellschaften als weitgehend weltlich-rationell und aufgeschlossen zu bewerten sind, während die ungarische zwar auch eher weltlich-rationell ist, aber einer der verschossenster Gesellschaften.

2.4. Die Führungsriege

Die obengenannten Merkmale gelten für die ungarische Gesellschaft als Ganzes. In der Wirklichkeit gibt es aber im gewissen Sinne zwei Ungarn, und zwar Budapest und den Rest des Landes. Vergleicht man die Bevölkerung von Budapest mit der den westlichen Metropolen, sind die Unterschiede ziemlich klein. Die Hauptstadt ist weltoffen, kosmopolitisch, eher linksorientiert, während der Rest des Landes in Großen und Ganzen das Gegenteil verkörpert. Das zeigt sich natürlich auch darin wie man zur Demokratie, Menschenrechten, Gerechtigkeit, Traditionalismus und Modernität steht. Das Ganze ist aber keineswegs ein Produkt der letzten Jahrzehnte. Ganz im Gegenteil, es hat – welch eine Überraschung - tiefe Spuren in der Geschichte des Landes und hat auch etwas mit Ungarntum und Judentum zu tun. Für viele vor allem in den Reihen der politischen Rechten gilt Budapest nicht als wahrhaftig ungarisch, gehört eigentlich im engeren Sinne gar nicht zur Nation ist von einer „jüdischen“ Elite dominiert. General Horthy, der Reichsverweser der Zwischenkriegszeit bezeichnete Budapest sogar als die „sündige Stadt“

Nun die aktuelle Führungsriege der Regierungspartei besteht ausschließlich aus Persönlichkeiten vom Lande. Budapest ist da überhaupt nicht vertreten und das zeigt sich auch in der eher negativen Einstellung der Regierung zur Hauptstadt, trotz der Tatsache dass der Oberbürgermeister und die Mehrheit der Stadträte zur gleichen politischen Familie gehören.

Nun ich hoffe diese Ausführungen haben ein wenig zum besseren Verständnis der Ereignisse der letzten Jahre in meinem Heimatland beigetragen. Ich glaube natürlich nicht im Besitz der absoluten Wahrheit zu sein, da ich natürlich auch gewissermaßen ein Produkt meines sozialen Umfeldes bin, aber dies ist die Wahrheit aus meiner Sicht.

MIKES LILI

A terheességmegszakítás normatív rendszerek szerinti megítélése

A terheességmegszakítás kérdése a mai napig megosztja a társadalmat. Egyesek egyszerűen morális okokból, mások vallási meggyőződésük miatt utasítják el. A jogi szakirodalom – összhangban a törvényi szabályozással – a pro choice irányzat képviselői vannak többségben. Vannak azonban olyan pro life irányzat mellett érvelő szerzők, akik a magzat élethez való jogát hirdetik. Legújabb vita-forrásként az Alaptörvény szövege szolgál, amely kifejezi a magzati élet védelmének igényét.

Véleményem szerint a kérdés jogi megítélése egyértelmű és helyes. Emellett elismerem és elfogadom az erkölcsi és/vagy vallási alapon történő elutasítást. Úgy vélem, ebben a kérdésben nem mondható ki „egyetlen igazság”. A társadalom rendjének biztosításához ugyanis az eltérő minőségű normák együtthatása szükséges. Ezért egy kérdést nem lehet csak vallásos vagy csak erkölcsi alapon megítélni, hiszen a jog kényszerítő ereje szükségképpen érvényesül.

A tanulmány célja annak bemutatása, hogy – különbségeik ellenére – az egyes normarendszerek által képviselt álláspontok a gyakorlatban nem zárják ki egymást. Ennek alapja pedig a normatív rendszerek eltérő szerepe a társadalmi életben. Megfelelő érvényesülésükhöz azonban szükséges az egyes rendszerek fogalmi tisztázottsága és koherens működésének biztosítása.

1.A normatív rendszerekről általában

Az ember ősidőktől fogva társas lény, együttéléseit fejlettebb fokon társadalom elnevezéssel illetjük. A társadalom csak akkor állhat fenn, ha benne rend uralkodik, amelyet társadalmi szabályok határoznak meg. Ezek a szabályok tehát az emberi cselekvések külső kontrolljaként szolgálnak.¹

A kezdeti együttélés alatt, amikor még az állam nem létezett, kényszerhatárolom hiányában a rendet az emberek erkölcsi érzése alapján, illetve vallási kényszer segítségével próbálták megteremteni. A központi hatalom megjelenésével ezeket a már kialakult és bevált szabályokat igyekeztek kényszerítő erővel betartatni, így azok lassan jogi normákká váltak. Eközben megindult az állam jogszabályképző tevékenysége is, amellyel új normák jöttek létre. Az ősi római társadalom normarendszere is e három norma-típusból tevődött össze: a *fas* (isteni eredetű), *mos* (erkölcsi eredetű) és a *ius* (jogi) szabályokat tartalmazta.²

¹ BÁNK JÓZSEF: *Kánoni jog I.* Budapest, 1960. 40.p.

² MOLNÁR IMRE – RAKAB ÉVA: *Római jog*, Szeged, 2008, 25.p.

A *fas* szabályai alatt értettek a rómaiak minden olyan magatartást, ami az isteneket nem sértette. Aki ezt nem tartotta be, azt *sacer esto* (átkozott legyen) szankcióval sújtották, aminek következménye a társadalomból való kiközösítés volt.

A rómaiak a *mos* alatt az erkölcsi normák összességét értették. Ezek a normák két csoportra bonthatók: egy részük az államalakulás előtt jött létre, másik részük a jogrendszer kialakulását követően önálló normarendszerként élt tovább, amely újabb szabályokkal is bővült. Ide tartoztak például a házasságban élők nemi erkölcsi életére vonatkozó előírások is. A *fas* és *mos* szabályok nagy részét a császárkorban a *ius* normarendszere magába olvasztotta.³ A *ius* etimológiája szintén alátámasztja annak isteni eredetét. Amennyiben azt a *yaus*, szanszkrit kifejezésből eredeztetjük, jelentése: szent, isteni, vallásos.⁴

2. A jogi normák kapcsolata a vallásos és az erkölcsi szabályokkal

A normatív rendszerek fő rendeltetése – a társadalmi rend megőrzése – napjainkig változatlan, csak a szabályozási mód és az említett normarendszerek közötti hangsúly változása figyelhető meg. A jogi normák körének bővülésével a vallásos és erkölcsi szabályok egyre inkább háttérbe szorultak.

A jog, mint legkésőbb megjelent normarendszer, a már meglévő vallási és erkölcsi magatartásokra épült. Később természetesen – az újabb társadalmi kihívásokra válaszolva – önálló tételekkel bővült, de sosem vált teljesen függetlenné a megelőző normarendszerektől. Ennek a kapcsolatnak az alapja – véleményem szerint – a társadalmi felhatalmazás a hatalom jogalkotási tevékenységére. A jogszabályok érvényessége tehát függ attól, hogy visszavezethetők-e az emberek értékítéletére, amely lehet morális és/vagy vallásos eredetű. A jog tehát szükségszerű kapcsolatban áll a másik két normarendszerrel. Az alábbiakban ezeket a kapcsolódási pontokat igyekszem meghatározni.

A jog és az erkölcs kapcsolatának elemzésére a *ius-iustitia* fogalom pár összevetését hívom segítségül. Szent Ágoston *De civitate Dei* című munkájában a Cicero-féle állammeghatározás felújításával a *ius* és *iustitia* szoros összetartozását hangsúlyozta.⁵ A jog és az igazságosság nem mindig esik egybe, ugyanis a jog az igazságosságnak csupán a tárgya. A jogszabály – mint írott jog – további távolodást eredményez a *iustitia* ideájától, hiszen az általa alkalmazott szabályozási mód általános jellege csökkenti az individuális elbírálás lehetőségét. A „*summum ius summa iniuria*” tétele is figyelmeztet a kazuisztikus jogalkotás ve-

³ MOLNÁR – LAKAB 2008, 25-26. pp.

⁴ BÁNK, 1960, 41. p.

⁵ FÉLEGYHÁZY JÓZSEF: *Werbőczy Hármaskönyve és a kánoni jog*. Budapest: 1942, 45.p.

szélyeire. A jognak tehát ebben a relációban fontos közvetítő szerep jut, amely-lal az elvi iustitia és a tényleges rend közötti harmónia biztosítását szolgálja.⁶

A jogi és a vallásos normarendszer kapcsolatát a *természetjogi* eszméken keresztül igyekszem megközelíteni. A természetjog elnevezés helyett egyesek ezt a jogot „*ius divinum*”-nak, mások „igazi emberi jognak”, illetve az „egészemberiség jogának” nevezik. Az elnevezésbeli különbségek ellenére fő funkciója azonos: a tárgyi, pozitív jog forrásaként annak érvényességi biztosítója. A természetjog egyidős magával az emberiséggel. Szembenállása a tételes joggal már Szókratész Antigonéjában is megjelent.⁷ „A természetjog legáltalánosabban, tárgyi értelemben az Istentől az ember természetébe oltott és az ész által kihirdetett jog.”⁸ XI. Pius pápa szerint: „a természetjog a Teremtő által az ember szívébe írt olyan jog, amelyet a bűn és szenvedély által el nem vakított értelem onnan kiolvashat”. Alanyi értelemben pedig erkölcsi hatalom annak igénylésére, ami természeténél fogva az embert megilleti. A természetjog forrása a *lex aeterna*, az örök törvény. Ezt fejezi ki Manser természetjogról alkotott fogalma, amely szerint az a világkormányzásnak a programja Isten részéről. A természeti törvény (*lex naturalis*) tehát az örök törvény megjelenési formájaként annak mintegy visszfénye.

A *lex aeterna* feloszlatható természetes és természetfeletti szférára. A természetes szférához tartozik a *lex naturalis*, a *lex civilis* és a *ius gentium* (nemzetközi jog). A természetfeletti szférához a *lex divina*, vagyis a kinyilatkoztatott isteni törvény és a *lex ecclesiastica*, vagyis az egyházi törvény, amely az isteni jogot hitelesen magyarázza. Így minden egyházi törvény a *lex divina* és a *lex aeterna* oltalma alatt áll.⁹ Szent Ágoston is kifejtette, hogy a *lex aeterna* nagyobb a *lex temporalis*-nál (időleges, emberi törvény). Az állam célja tehát alattvalói jólétén túl Isten igazi dicsőségét szolgálni.¹⁰ A *lex aeterna* tehát végső forrása mind a *ius civilis*-nek, mind a *ius ecclesiasticum*-nak. A természetes és természetfeletti szféra elkülönítése azonban itt is jelzi a két normarendszer eltérő rendeltetését.

3. A magzati élet normatív rendszerek szerinti megítélése

A magzati élet minősítésének kérdése meghatározza az egyes normarendszerek terheggémszakításról alkotott nézeteit. Orosz Gábor fogalmazta meg, hogy a legtöbb vallás egyetért abban, hogy „*valamiből* nem válik *valaki*”.¹¹

⁶ BÁNK, 1960, 48. p.

⁷ BÁNK 1960, 52-53. pp.

⁸ BÁNK:1960, 53. p.

⁹ BÁNK 1960, 53-55. pp.

¹⁰ FÉLEGYHÁZY 1942, 46. p.

¹¹ Forrás: <http://lutheran.hu/cikk/hol-kezd%C5%91dik-az-emberi-%C3%A9let-%E2%80%93-interj%C3%BA-dr-orosz-g%C3%A1bor-viktorral> (2014. 12. 04.)

A jogi megítélés vonatkozásában fontos előkérdés a jogképesség kezdete, a jogalkotó ugyanis ezzel szükségképpen dönt a méhmagzat jogi helyzetéről.

3.1. Jogképesség és annak egyházi fogalma

„valahányszor a méhmagzat érdekeiről van szó, őt úgy kell védelemben részesíteni, mintha már élő ember volna”

/Paulus D. 1. 5. 7./

Már az ősi rómaiak is megállapították, hogy a személyiség az élveszületéssel kezdődik. A már megfogant, de még meg nem született gyermeknek alapvetően nem lehettek jogai. Bizonyos esetekben azonban fictióval (valótlan, képzelt tényállás) – ha érdekeinek védelméről volt szó – úgy tekintették, mintha már megszületett volna. Így az apa halála után született gyermek örökölhette (postumus), de ha halva született, úgy tekintették, mintha meg sem fogant volna. A méhmagzat részére gondnokot is rendelhettek, hogy öröklési jogát biztosítsák.¹²

Hatályos jogunkban a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 2:2§ (1) bekezdése szerint „A jogképesség az embert, ha élve születik, fogamzásának időpontjától illeti meg”.

A magzat jogalanyisága feltételes: az élve születés feltételétől függ, ez esetben azonban visszahat a fogamzás időpontjára. Ha a magzat élve születik, jogképessége a fogamzás időpontjára visszahat, ha pedig az élveszületés nem következik be, a jogképesség szempontjából olyannak kell tekinteni, mintha meg sem fogant volna.

A fogamzás időpontjának megállapítására a Ptk. egy megdönthető vélelmet állít fel, amely szerint a fogamzás időpontjaként a születéstől visszafelé számított 300. napot kell tekinteni azzal, hogy a születés napja a határidőbe beleszámít. A fogamzástól az élveszületésig terjedő időszakban a méhmagzatot nem lehet személynek tekinteni. A jelenlegi, hatályos jogi szabályozás és bírói gyakorlat alapján állítható, hogy a méhmagzat csak élveszületés esetén válik személyé, és csak élveszületését követően fog rendelkezni a személyt megillető jogokkal és kötelezettségekkel.¹³

A római katolikus egyházjogban minden emberi személynek van egy bizonyos alapvető jogképessége és így egyes elidegeníthetetlen jogok hordozója. Természetes személynek az egyház jogrendjében a megkeresztelt embereket, vagyis az egyház tagjait nevezzük, hiszen ők képesek az egyházi közösségben

¹² MOLNÁR – JAKAB 2008, 115-116. pp.

¹³ BESENYEI LAJOS – BÍRÓ GYÖRGY: Személyek joga. Miskolc 2007, 28-30. pp.

jogok és kötelezettségek alanyaivá válni. Nekik van tehát ún. általános jogképességük, amelyet egyes szerzők a világi jogrend állampolgárainak jogi helyzetéhez hasonlítanak. Megjegyzendő, hogy egyes szerzők – pl. Bánk József – a konkrét jogok gyakorlásának lehetőségét nevezik jogképességgnek. Ez a jogképesség tágítható és szűkíthető, vagyis lehetséges a korlátozott jogképesség.¹⁴

Bánk József meghatározása szerint „a jogviszony alanyai azok a lények, akik között a jogviszony fennáll. Jogviszony alanya csak olyan lény lehet, aki megfelelő tudattal és akarati képességgel rendelkezik. Az ilyen tulajdonságokkal felruházott lényt személynek nevezzük.”¹⁵

Látható tehát, hogy az egyházjogban sem rendelkezik jogalanyisággal a meg nem született ember. Erdő Péter „emberi személyekről” beszél, majd a természetes személyeket – akik általános jogképességgel rendelkeznek – úgy határozza meg, mint a megkeresztelt egyháztagekat Bánk József pedig a jogalanyiság feltételeként a „megfelelő tudati és akarati képességet” nevezi meg, amely szintén csak a már megszületett személyek esetében állhat fenn.

Werbőczy Hármaskönyvében felvetette a kérdést: hozhat-e a világi törvényhozó hatalom az Egyház életére vonatkozó, tehát a kánonjog területébe tartozó jogi intézkedéseket? Ezzel kapcsolatban megállapította, hogy a világi jogszabályoknak hatálytalanító ereje van az olyan kánonjogi törvényekkel szemben, amelyek tisztán világi ügyekre vonatkoznak.¹⁶

Mivel az egyházi jog hatálya alá csak az egyház tagjai tartoznak, a nem megkeresztelték viszonyai tisztán világi ügyeknek minősíthetők, így azok a világi jogrendszer hatókörébe tartoznak.

3.2. A magzatelhajtás törvényi tényállása és egyház(jog)i megítélése

A római katolikus egyházi jog büntetőjoga körében szabályozza a magzatelhajtás büntetendő cselekményét. Ezért a világi és egyházi tényállás összevetését megelőzően a büntetőjog, az erkölcs és az egyházi büntetőjog főbb jellemzőit és összehasonlítási pontjait vizsgáltam. A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 163. §-a határozza meg a magzatelhajtás törvényi tényállását. A bűncselekmény jogi tárgya az emberi magzat élete, valamint a terhes nő élete és testi épsége. E két védendő érték viszonyát illetően – ismét az alkotmányos büntetőjog elvének fényében – véleményem szerint az emberi élet és méltóság, mint alkotmányos alapjog primátusa feltétlenül érvényesül a magzati élet védelmi, mint államcél mellett.

¹⁴ ERDŐ PÉTER: *Egyházjog*. Budapest 1991, 99-100. pp.

¹⁵ BÁNK 1960, 337-338. pp.

¹⁶ FÉLEGYHÁZY 1942, 93-95. pp.

A bűncselekmény elkövetési tárgya az emberi magzat, amely a női és férfi ivarsejt egyesüléséből létrejött, az anyaméhben kifejlődő magzat.¹⁷ Magzatnak minősül a megfogant és az anyaméh szövetébe beágyazódott petesejtből az anyaméhben kifejlődő és élő életképződmény, a születési folyamat megindulásaig, függetlenül annak korától és életképességétől.

Az elkövetési magatartás a magzat elhajtása („más magzatát elhajtja”) vagy elhajtatása („aki magzatát elhajtja vagy elhajtatja”). Elhajtás lehet minden olyan, a terhesség megszakítására irányuló emberi (mesterséges) beavatkozás, amelynek következtében a magzat elpusztul vagy elpusztulhat (nyitott törvényi tényállás).

A bűncselekmény eredménye a magzat halála, amellyel kapcsolatos elhajtó magatartás csak abban az esetben tényállásszerű, ha a közötté és az eredmény között okozati összefüggés áll fenn. Emberölésként minősül viszont a cselekmény abban az esetben, ha magzatelhajtásra irányuló szándékkal történő koraszülés mesterséges előidézésével életképes magzat jött világra, akinek elpusztítása végett további cselekményt valósítanak meg.

A bűncselekmény elkövetője tettesként lehet bárki más, aki a terhes nő magzatát elhajtja, vagy a terhes nő, aki saját magzatát elhajtja, vagy mással elhajtatja.

A bűncselekmény csak szándékosan követhető el. Az elkövető tudatának át kell fogni a nő terhességével kapcsolatosan az elkövetési tárgy „magzat minőségét”, és a magatartásnak a magzat elpusztítására való alkalmasságát.

A jogellenesség hiánya a terhesség megszakítására irányuló szándék esetében is kizárja a bűncselekmény megvalósítását. A jogellenesség hiánya állapítható meg a végszükség vagy a jogszabály engedélye esetében. Végszükség a terhes nő életét veszélyeztető, egészségét súlyosan veszélyeztető helyzetben, sürgő szükségből történő orvosi beavatkozás (műtét) kapcsán fordulhat elő. Jogszabály engedélye alapján végezhető el a terhesség megszakítása a Magzatvédelmi törvény szabályainak megfelelően.¹⁸

A büntetőjogi szabályozás tehát láthatóan elkülöníti az emberi és a magzati élet fogalmát. Míg az emberölés jogi tárgya az emberi élethez fűződő társadalmi érdek, illetve az emberi élet személyhez kötött (individuális) értéke, addig a magzatelhajtás deliktumának jogi tárgya az emberi magzat élete, valamint a terhes nő élete és testi épsége. A magzatelhajtás tényállásának megalkotásával a jogalkotó egyértelművé tette, hogy a magzat elpusztítása nem tekinthető emberölésnek, mivel az kizárólag az élő emberek ellen követhető el.

¹⁷ Magzatvédelmi törvény 1.§

¹⁸ NAGY FERENC – VIDA MIHÁLY – JUHÁSZ ZSUZSANNA: „Az élet, a testi épség és az egészség elleni bűncselekmények”, in *A magyar büntetőjog különös része*, szerk.: Nagy Ferenc, Budapest 2009, 92-98. pp.

A Szentírás alapján az emberi élet születés előtt is szent és sérthetetlen, Isten „Ne ölj!” parancsa a magzatra egyértelműen vonatkozik.¹⁹ Ezzel kapcsolatban Werbőczy Hármaskönyvében tett lényeges megállapítást: a „Ne ölj!” isteni parancsának emberi törvényhozás általi feloldása bizonyos esetekben lehetséges.²⁰ Thielicke etikájában kifejező módon jelentkezik az abortusz kérdése. Kiindulási alapként a megfogant élet szentségét és sérthetetlenségét tekinti, „amely a fejlődő magzat életét is magába öleli”.²¹ Az emberi életet érintetlenségnek tartja, ami nem „racionalizálható”, tehát nem szabad hasznosságát emberi mérlegelés tárgyává tenni. Thielicke szerint a fejlődő emberi élet érintetlensége a megváltás tényéből vezethető le. Az idegen méltóság ugyanis transzcendens jelleggel bír, hiszen nem az ember saját, immanens értékét jelenti, hanem azt az értéket, amelyet „Isten áldozatos szeretete beleinvestált”.²² Thielicke ugyanolyan mértékben kívánja védeni a megfogant életet, mint egy felnőtt ember életét. Véleménye szerint ehhez elegendőek a tisztán biológiai tények: az embrió ugyanis saját életet él, bár az anya szervezetében, de több mint az anya testének egy szerve; a foetusnak pedig saját vérkeringése és idegrendszere van.²³

A megfogant emberi élet méltósága és védendősége különböző konfliktusokba kerülhet. Thielicke szerint a teológiai etika kérdésfeltevéseinek az orvosi indikációkra, vagyis az anya és a gyermek között létrejött konfliktusokra kell koncentrálnia. Ilyen helyzetekben felmerül az „étékesebbnek” ítélt élet megítélésének problémája. Ez a választási helyzet pedig – Thielicke szerint – arra kényszeríti az embert, hogy a kvalitatív szempontok mellett (ti. emberi élet szentsége és sérthetetlensége) figyelembe vegye a kvantitatív különbségeket is. Thielicke rámutat arra, hogy ilyen esetekben az ember kompromisszumra van utalva, amelyben nem hozható abszolút értelemben jó vagy rossz döntés.²⁴

Az élet- és szabadságellenes bűncselekmények közül különös súlya van a római katolikus egyházjogban is az abortusznak. Erre utal az is, hogy ebből a bűncselekménycsoportból CIC-ben egyedül a magzatelhajtás szerepel külön kánonban. Kiemelését indokolja továbbá, hogy mivel a világi jogrendek büntetőjogi védelme szűkebb körű, a potenciális elkövetők számára az egyházi büntetés visszatartó erejű lehet.

¹⁹ Vö.: HÁMORI ANTAL: *A humánembrió védelme erkölcszociológiai szempontból*. Budapest, 2008, 15-19. pp.

²⁰ FÉLEGYHÁZY 1942, 92. p.

²¹ THIELICKE, *MENSCH SEIN und MENSCH WERDEN: Entwurf einer christlichen Anthropologie*, 2725. p.

²² THIELICKE, *MENSCH SEIN und MENSCH WERDEN*: 2742. p.

²³ THIELICKE, *MENSCH SEIN und MENSCH WERDEN* 2733. p.

²⁴ OROSZ: *Idegen méltóság*, 98-100. pp.

Az 1398. k. bünteti mindazt, aki eredményes magzatelhajtást végez. Nem követi el tehát a bűncselekményt, akinek kísérlete sikertelen marad. Nem meríti ki a bűncselekményi tényállást az, aki olyan cselekményt végez, amely kettős hatással jár, ha a szándék a másik, jó hatásra irányult, a magzatelhajtást viszont nem akarta közvetlenül. Az azonban nem szünteti meg a közvetlenül magzat elhajtására irányuló cselekmény büntetendő voltát, hogy ezt valaki egy általa jónak tartott célból teszi. A jó cél ilyenkor sem szentesíti a bűnös eszközt.

A mesterséges megtermékenyítéssel kapcsolatban, valamint a kísérletek során elpusztított embriókra tekintettel az Apostoli Szentszék az 1398. kánonhoz hiteles törvényt magyarázatot fűzött, amelyben kifejtette, hogy abortusznak minősül a magzat megölése bármilyen módon és a fogamzás pillanatától kezdve bármikor. A törvényt magyarázat háttérében az állt, hogy egyesek a tényállás megvalósulásához az éretlen magzatnak a méhből való mesterséges eltávolítását tartották szükségesnek. Ez a felfogás arra engedett következtetni, ha pl. a magzatot a méhből való eltávolítás előtt már elpusztították, ez nem lett volna abortuszként büntetendő. Ezért a tényállás megvalósítható akár „lombikbébi” sérelmére is.²⁵ Érdekes kérdéseket vet fel továbbá az ún. preimplantációs genetikai diagnosztikai eljárás (PGD). Orosz Gábor véleménye szerint „a súlyos genetikai rendellenességet mutató preembriók beültetésének mellőzése erkölcsileg vállalható, amennyiben olyan korlátok között valósul meg, amelyek nem vezetnek az emberi élet önkényes értékek és kritériumok alapján történő tervezéséhez és figyelembe veszik, hogy a preembrió ontológiai és morális státuszának korrelációban kell állnia a gyakorlati határokkal”. Hozzátette továbbá, hogy egyetért az Amerikai Lutheránus Egyház álláspontjával is, miszerint „a genetikai ismeretek felelősséggel történő használata a szűrővizsgálatok és a tanácsadás során a szükségtelen szenvedés megelőzése céljából Isten szándékával összhangban van”.²⁶ Véleményem szerint ezen állásfoglalás a genetikai rendellenességben szenvedő magzatok abortálásának lehetőségét is igazolhatja.

A magzatelhajtás büntetése az 1398. k. értelmében önmagától beálló kiközösítés. A kiközösítés a cenzúrák körébe tartozó büntetési fajta. A cenzúrák a kánonjog sajátosságai, olyan büntetések, amelyek célja az elkövető makacsságának megváltoztatása. A kiközösítés mellett a cenzúrák közé tartozik még az egyházi tilalom és a felfüggesztés (1312. k.). Mivel a cenzúrák csak igen súlyos cselekmények esetén szabhatók ki, azokat legalább egyszeri előzetes figyelmeztetésnek kell megelőznie. (1347. k.) A cenzúra csak akkor engedhető el, ha az elkövető felhagyott a makacssággal, vagyis aki a büntetendő cselekményt

²⁵ ERDŐ 1991. 534-536. pp.

²⁶ <http://lutheran.hu/cikk/hol-kezd%C5%91dik-az-emberi-%C3%A9let-%E2%80%93-interj%C3%BA-dr-orosz-g%C3%A1bor-viktorral> (2014. 12. 04.)

valóban megbánta, valamint a károkat és a botrányt kellően helyrehozta, vagy azt komolyan megígérte (1358. k., 1347. k.).

A CIC a kiközösítés fogalmát nem határozza meg. A fogalom jelentését Alphonse Borras nyomán így írhatjuk le: „Olyan sajátosan gyógyító célú pozitív egyházi büntető szankció, melyet igen súlyos büntetendő cselekmények ellen rendeltek, és amelynek elválaszthatatlan hatásai a jogok és kötelességek gyakorlásának olyan a Codex rendelkezéseinek megfelelő tilalmaiban állnak, melyek az egyház lelki javaiból való (szinte) teljes kizárást eredményeznek”. A kiközösítés nem jelenti feltétlenül az egyház teljes közösségéből való kizárást, de a kiközösített a kánonokban felsorolt jogait elveszti. A kiközösítés lehet utólag kimondandó vagy önmagától beálló. Az önmagától beálló kiközösítés hatásai:

- istentiszteleti szertartásban való szolgálati részvétel tilalma;
- szentségek végzésének és szentségek felvételének tilalma;
- egyházi hivatalok, szolgálatok vagy bármiféle egyházi tisztség gyakorlásának és egyházkormányzati intézkedések végzésének tilalma (1331. k.).²⁷

Annak megítéléséhez, hogy egy konkrét esetben tényleg beáll-e az abortuszért járó kiközösítés, figyelembe kell venni, hogy az önmagától beálló büntetés csak akkor sújtja a tettet, ha az tudja, hogy a magzatelhajtásért kiközösítés jár (1324. k.).

A szerzetesekre, de a világi intézmények és az apostoli élet társaságai tagjaira is vonatkozó büntetésszerű jogkövetkezmény, hogy a cselekmény elkövetőjét az intézményből el kell bocsátani. (695. k., 729. k., 746. k.).

Ezzel összefüggésben a világi és egyházi büntető joghatóság viszonyáról elmondható, hogy az egyházi hatóság tartózkodik vagy enyhébb büntetés kiszabását rendeli, amennyiben a tettet a polgári hatóság már kellőképpen megbüntette.²⁸ Tehát az egyházi büntetésnek főként a magzatelhajtás törvényi tényállásán kívüli esetekben van jelentősége.

4. Összegzés

A terhességmegszakítás megítélése időről-időre és országról-országra változik. Sok más tényező mellett a vallás társadalmi életben betöltött szerepe is hozzájárul a kérdés megítéléséhez. Véleményem szerint ezek a (vallásos) tradíciók hozzátartoznak az egyes nemzetek identitásához, így azokat tiszteletben kell tartani. Fontos azonban elkülöníteni egymástól a normatív rendszereket. Ez

²⁷ ERDŐ 1991, 493-495. pp.

²⁸ ERDŐ 1991, 536. p.

az elkülönítés nem mindig egyszerű feladat, hiszen – mint azt a tanulmány bemutatja – ezek végső soron „egy töről fakadnak”. Az elkülönítést tovább nehezíthetik a – szintén bemutatott – kapcsolódási pontok. Mégis lényeges, hogy mindegyik normarendszer csak a saját „hatókörében” érvényesüljön, hiszen csak ezzel tudják szolgálni a társadalmi életben betöltött különböző szerepeiket. A jog, mint általánosan kötelező magatartásszabály-rendszer, az erkölcs és/vagy a vallás által nem mindig igazolható módon és eszközökkel szabályozza az életviszonyokat, végső célja, a közjó érdekében. Tehát azzal, hogy egy-egy jogszabály tartalma morálisan nem igazolható, még nem válik feltétlenül érvénytelenné, hiszen azt egy rendszer (jogrendszer) elemeként kell értelmezni. Értéktételest ezért az egész jogrendszerről az alapján lehet hozni, hogy a közjó elérését célozza-e.

A jog nem pótolhatja az egyén személyes felelősségvállalását és döntését, mivel az emberi jogok és az emberi méltóság között olyan határ húzódik, ahol az egyes embernek kell megteremtenie az elfogadható kompromisszumot. A terhességmegszakítás is a „nyitott társadalom nyilvános” kérdései közé tartozik, amelyre olyan társadalmi fórumok reagálhatnak, amelyeken egymástól eltérő erkölcsi meggyőződések találkozhatnak és találkozhatnak. A kialakuló nyilvános diskurzusban az egyháznak részt kell vállalnia, nem csupán reakciójával, hanem agitációjával is. A egyházaknak ugyanis megvan az a pozitív lehetőségük, hogy mivel nem kormányzati szervek, sem pedig profitorientált intézmények, a társadalmi párbeszéd számára megfelelő alapot teremtsenek.²⁹

A terhességmegszakítások számának csökkentése a társadalom közös érdeke. Véleményem szerint a jogszabályi szigorítás – ezen cél elérése érdekében – nem megfelelő eszköz. Ellenben a felelősségteljes életre nevelés koncepciójának fejlesztése és általánossá tétele az lehet. Ehhez nyújthatna segítséget a jog mellett az erkölcs és a vallás normatív rendszere is.

²⁹ OROSZ: *Idégen méltóság*, 153-154. pp.

NEMES ANDRÁS

A sportjog a jogelméleti „hitviták” keresztútjában

Tóth Károly Tanár úr tiszteletére írt gondolatébresztő tanulmányomban kísérletet teszek arra is, hogy a sportot érintő állami szabályozást ne csak a sportot oly igen jellemző sportszervezeti szabályzatok működésétől különítsem el, de arra is, hogy felvázoljam az állami és a sportbeli civil (NGO) szabályzatok határait.

1. Bevezetés: mi a sportjog

A jogtudomány művelői között aligha akad szakértő, aki vitatná a jog állami geneziséét, vagy tagadná azt a szigorú hierarchikus, normatív rendet, amelyben a szuverén állam akarata eljut a címzettekhez, és a visszacsatolás is állami csatornákon történik. A jogalkotó akarat a végrehajtáson keresztül érvényesül, és az állami bírói út hivatott a jogviták eldöntésére. Elismerve e paradigmák létjogosultságát, jelen tanulmányban rá fogok mutatni azokra a jogelméleti vitákra, amelyek az igen törékeny, és mindössze két évtizedes magyar sportjog körül forog. Az érvek és ellenérvek nem voltak hiábavalók. Kovászként hatottak azokra, akik a nagy klasszikus jogágakhoz képest valamilyen megfontolásból ezt periférikus (kultur)területet választották kutatásaik céljául.

A sportjog kutatóinak személyes motivációi közt igen gyakran a „sportolói előélet” dominál. Nem vitatható, hogy az egyik érték a másikért kiált¹, mindazonáltal mégsem állítható, hogy a sportjog a sportolással – ha úgy tetszik a sporttevékenységgel – kapcsolatos joganyag. Minden bizonnyal beletartozik az állami jogszabály-alkotási tevékenység eredménye, de a globális sportjog az országhatárok felett átívelő normákat is felöleli. A hagyományos jogi normákon túl, nem vitásan beletartoznak a sport nemzetközi szakszövetségeinek,² a Nemzetközi Olimpiai Bizottságnak³ és más egyéb magánjogi szereplőinek, (mint amilyen a dopping ellenes világügynökség, a WADA⁴) szabályzatanyaga, sőt még a CAS⁵ joggyakorlata is. A konzervatív (vagy inkább csak hagyománytisztelő) jogász számára érthetetlen, hogy az alapítványi jogállású doppingellenes világügynökség miként alkothat jogot, ráadásul olyat, amelyet országok százainak

¹ Kecskés László fogalmazta meg az MST alakuló kongresszusán Budapesten, a TF-en 1992-ben

² hagyományos betűszóval az IF rövidítés (International Federation)

³ hagyományos betűszóval az IOC rövidítés (International Olympic Committee)

⁴ hagyományos betűszóval a WADA rövidítés (World Anti-Doping Agency)

⁵ hagyományos betűszóval a CAS rövidítés (Court of Arbitration of Sport- a Lausanne székhelyű Sport Állandó Választott Bíróság)

milliárdnyi polgára tart be. (Valójában ezek ajánlások, ám az olimpiai játékokon részt venni kívánó ország betartja, belső jogi rendjébe beépíti.)

A másik nagy félreértés a sportjog mibenlétét illetően annak feltételezése, hogy a sport és a jog jellemzőit hordozza. Bár a sport és a jog kellően rugalmas fogalom, ez a vélekedés nem állja meg a helyét, hiszen a sportági szabálykönyvek nem szükségképpen részei a sportjognak. Miként az sem automatikus, hogy egy sportjogász legalább világ-, vagy olimpiai bajnok. Nem vitásan vannak ilyenek (és büszkéek lehetünk rájuk), de ha ez valóban feltétele lenne a sportjogász kvalitásnak, nem túl sok hiteles sportjogász lenne a világban. Magam sem a sportból, hanem a közigazgatásból és a környezetvédelmi igazgatásból kerültem bele a sportjog világába, mert nem csak a rablóból lehet jó pandúr. Az természetesen nem baj, ha egy sportjogász személyes motivációi között ott van a sport szeretete, de például fontosabb, hogy felismerje, milyen nagy kockázatokat rejt a sportolás, amely különleges garanciákat, szabályokat kíván.

2. A külföldi és a hazai sportjogi kutatások kezdete

A külföldi sportjogi kutatások kezdete a múlt század 60-as-70-es éveire tehető. Németországban 1968-ban *F. Werner* professzor foglalta össze elsőként a sport és a jog kapcsolódási pontjait, ez alapozta meg az európai kutatásokat⁶. 1972-ben *F. C. Schroeder* és *H. Kaufmann* berlini szerzőpáros⁷ továbbgondolta ugyan a sportjogi kutatásokat, de óvakodtak a sportjog *sui generis* eredetének deklarálásától. Ehelyett – hasonlóan tübingeni kollégájukhoz – külön említették könyvük címében a sportot és a jogot. A tengeren túli sportjogászok közül a Cambridge egyetem kiváló szerzőpárosa⁸ említendő elsőként, akik 1977-ben a nemzetközi sportjog és az üzlet kapcsolatáról írtak átütő erejű szakkönyvet. Abban már sportjogról írnak, bár kizárólag a sport üzleti vonatkozásaira tekintettel. Valójában két (sőt három) értékről, a sportról, a jogról és a sport közgazdasági kapcsolatairól, nem pedig magáról a sportjogról értekeztek. *James Nafziger*⁹ oregoni sportjogász professzor rendszerező munkássága igazi forradalmi változásokat eredményezett. Európában a nyolcvanas évek vége felé a londoni *E. Graison* professzor még mindig külön kezelte a sport és a jog kapcsolatát,¹⁰ nem csoda, hogy a hazai szerzők¹¹ sem voltak bátrabbak a

⁶ F. WERNER: *Sport und Recht*; Tübingen, 1968

⁷ F.C.SCHROEDER- H. KAUFMANN: *Sport und Recht*; Berlin, 1972

⁸ A. WISE-B.-MAYER: *International Sportslaw and business*; Cambridge, (USA), 1977

⁹ Az IASL (Nemzetközi Sportjogász Társaság) akkori elnöke (ma a világszervezet örökös, tiszteletbeli elnöke)

¹⁰ E.GRAISON :*Sport and the Law*; London, 1988

¹¹ NEMES A. (szerk): AVARKESZI D.-BERTA K.-KOLLÁTH GY.- LAGY J.-NEMES A.: *Jogi ismeretek a sportmenedzserek számára*; TF egyetemi jegyzet Budapest, 1995.

„sportjog” néven nevezésével. Az első igazán bátor munka 1996-ban jelent meg Németországban *Martin Schimke*¹² tollából.

Idehaza a nyolcvanas évek vége, a kilencvenesek eleje volt a kezdet. Kutatásaim elején *feltételeztem*, hogy a sport presztízse van olyan markáns húzóerő a világversenyeken résztvevő államok számára, amely képes igazolni egy nemzetek fölötti globális erőt és az általa generált normatív rend létét. Ha a nemzetek számára egyaránt fontos és követendő értékek követését országhatároktól függetlenül meg lehetne határozni, másrészt: ha szerződési feltételként definiálhatnánk általános emberi értékeket, úgy akár rá szoríthatnánk az országokat egy élhetőbb világ elérésére csupán azáltal, hogy a sport-világversenyeken való részvételüket ettől tennénk függővé. Ez talán naivitásnak tűnik, de gondoljunk bele, hogy létezik-e a globális sport-küzdőtérén kívül más olyan közvetlenül érzékelhető fórumrendszer, ahol véráldozatok nélkül küzdhetnek meg a nemzetek, ahol képességeiket, kapacitásukat békésen vethetik össze egy másik állam képviselőjével, ahol szuverén államok úgy feszülhetnek egymáshoz, hogy abból világháború nélkül lesz győzelem és vereség.

Feltételeztem, hogy a sportban a sportágaktól függetlenül léteznek azonos társadalmi viszonyok. Ilyen például az illetékes alávetés, az anti-dopping kötelelem, a sportolói személyiségvédelem. E hipotézisem igazolása¹³ elvezetett ahhoz, hogy az azonos társadalmi viszonyok szabályozása nem csupán a sportolói személyiségvédelem területén, hanem a sporttevékenység egyéb szegmenseiben is tetten érhető, sőt nem csupán a magán-, hanem a közjogi területeken is. Ezért a sportjog önálló jogágként való elismeréséhez is eljuthatunk, hisz az azonos típusú és azonos módszerrel szabályozott társadalmi viszonyok és jogszabályok összessége jogágot alkot. Mégis sok ellenzője van ennek a gondolatnak, mind az azonos „társadalmi viszony” kérdésköre, mind pedig az „azonos módszerek” vitára sarkallták – főleg idehaza – a kollégákat. Az óvatosság arra intett, hogy bevárjam az önálló jogág deklarálását, ha már más országokban ez akadémiai elismerést nyert.¹⁴ További bizonyítékok felkutatásáig megelégedtem azzal, amit előttem mások már megfogalmaztak. Például *Eörsi Gyula*, aki a magán- és közjogon „keresztülfekvő”-ként jellemezte a sportjogot, mint afféle vegyes szakjogot.¹⁵ A kérdés úgy vetődött fel, hogy létezik-e sportjog, mint önálló jogág, és ha nem, akkor miért nem?” A cinikusnak tűnő kérdésfeltevést az indokolta, hogy ha kifejezetten nem is diszkvalifikálták, de legalábbis kigúnyolták az erre

¹² MARTIN SCHIMKE: *Sportrecht*; Frankfurt, 1996.

¹³ NEMES ANDRÁS: *Kártérítés a sportban; A sportolók személyiségvédelme PhD értekezés, Magyar Testnevelési Egyetem, Budapest, 1999.* Prof. Dr. Nádori László és Prof. Dr. Besenyei Lajos témavezetők maguk is jelzik ezt a hibridizációt.

¹⁴ NEMES ANDRÁS: *A sportjog önálló jogággá válásának dilemmái, Magyar Jog, 1998/45:670-672.pp.*

¹⁵ EÖRSI GYULA: *Összehasonlító polgári jog, Budapest 1981*

a területre tévedőket. 1998 nyarán a Budapesti Ügyvédi kamara dísztermében a sportjog egy lehetséges elméleti tartalmáról tartott előadásomat értetlen felhőrdülés követte a „sportjog” terminus technicus hallatán. Éppen ezért nagy elégtétel volt számomra, hogy alig egy év múlva *Sárközy Tamás*, aki eleinte maga is szkeptikus (de legalább is óvatos) volt, a nevét adta az ügyhöz, és a *Magyar sportjog alapjai* című szakkönyv mellé a maga szakmai tekintélyével odaállt nem csupán szerzőként, de vállalta a szerkesztés időigényes, hálátlan feladatait is.¹⁶

Abban a szerencsés helyzetben voltam, hogy munkaköri feladatom volt a nemzetközi sportjogi kutatások figyelemmel kísérése. Úgy érzékelem, hogy az IASL és az ASSER Intézet, kitartó tudományszervező munkássága mellett, az igazi nagy lökést a WADA 1998-as megalakulása adta meg az európai sportjogi kutatásoknak. 1997-1999-ig a Testnevelési Főiskola doktori iskolájában kifejezetten sportjogi kutatásokat végeztem, és 1999-ben angol nyelvű jegyzet¹⁷ született a TF külföldi hallgatói számára, majd ezt három évvel később „Európai Sportjog” címmel – aktuális tartalmakkal kiegészítve publikáltuk¹⁸. A 2000-es évben lehetővé vált, hogy szakvizsga-tárgyként jelent meg a Magyar Közigazgatási Intézet palettáján a Testnevelés és sportigazgatás. A jegyzet¹⁹ rendszerbe foglalta a Sportról szóló 1996. évi LXIV. törvény közigazgatási novumait. A XX. század utoljára elfogadott és a XXI. század elsőként hatályba lépett törvénye²⁰ is a sportról szólt. Ettől kezdve sorra jelentek meg Magyarországon is sportjogi művek. 2000-ben jelent meg az első hazai – nem kifejezetten oktatási célra szánt – sportjogi szakkönyv²¹ *Sárközy Tamás* szerkesztésében, sőt továbbiak jelentek meg *Sárközy Tamás*, *Printzinger Péter* és *Nemes András* tollából.

Miközben a hagyományos sportjog létéről Európa-szerte egyetértés mutatkozott, *Klaus Vieweg*²² a „Sportjog büvöletében” című munkájában már egyértelművé tette, hogy a sportjogi szabályozás alapvetően és jellemzően nem állami dominanciájú. Akkor már a sportjogi kutatók körében ismert volt *Panagiotopoulos* „Lex Sportiva”- elmélete,²³ de annak akadémiai elfogadottsága még váratott magára.

¹⁶ BÉRCES- RORVÁTH- REMES- MÁRKÖZY-TAMÁS: *A magyar sportjog alapjai*. Budapest, 2000. p. 344

¹⁷ NEMES A.: *Sportslaw; TF egyetemi jegyzet*, Budapest, 1999.

¹⁸ NEMES A.- TÓTH J.: *European Sportslaw; TF egyetemi jegyzet*, Budapest, Kerszöv Kiadó, Budapest, 2002.

¹⁹ NEMES A: *Testnevelés és Sportigazgatás; felkészülési segédlet a közigazgatási szakvizsgához; MAKI*, Budapest, 2000.

²⁰ A sportról szóló 2000 évi CXLV. törvény

²¹ SÁRKÖZY T. (szerk): BÉRCZES L.- RORVÁTH G- REMES A.- MÁRKÖZY T.-TAMÁS L.: *A Magyar Sportjog alapjai* HVG Orac, Budapest, 2000.

²² KLAUS VIEWEG: *Faszination Sportrecht*. Köln, 2006. pp.57

²³ PANAGIOTOPOULOS, DIMITRIOS: *The Institutional Autonomy of Sports and the Limits of the Economic Freedom*. *International Sports Law Review*, Vol. 1, 2002. p. 31-45.

A magam részéről, az alapul fekvő kérdést, nevezetesen hogy ha létezik-e önálló sportjog, úgy válaszoltam meg, hogy igen, mert maga a globális jogkövetés bizonyítja a létét. Számos ország betartja a sportjog forrásait anélkül, hogy egy bizonyos nemzeti parlament, egy bizonyos államfő (király vagy éppen államelnök) tekintélye állna mögötte. Ugyanakkor bizonytalan a válasz, hiszen a jog keletkezése, léte az államhoz kapcsolódik, vagyis keletkezését tekintve állami, és azt az állam érvényesíti. Ehhez képest a klasszikus sportjog egyáltalán nem az államtól jön és normáit alapvetően nem is az állam érvényesíti (a jogviták tekintetében csak a legkritikább esetben kerül sor rendes bírói út igénybevételére). Nyilván volt már erre példa, de amikor erre kivételesen sor került, a sportszakmai érdekek annyira felértékelődtek, hogy az állami bírósági ítéletet egyszerűen elfelejtette (ignorálta) a pernyertes felperes²⁴.

3. Kérdőjelek a sportjog létét illetően

Az érvek és ellenérvek felsorolását kezdjük azzal, hogy létezik olyan sportjogi civilszervezet is, amely vállaltan sportjogi és úgynevezett szórakoztatás-jog is a profilja, mint például a Dél-Koreai KASEL.²⁵ Erről a szervezetről tudni kell, hogy a sportjog mellett a szórakoztatás-jogot is önálló jogként kezeli, talán a római jogi gyökerek alapján.²⁶ KASEL a Nemzetközi Sportjogász Társaság egyik tagszervezete, így bátorítást érez az ember, hogy a sport-és szórakoztatás szabályait együttesen kezelje,²⁷ a szórakoztatás-jog magyar perspektíváit felrajzolva.

A többértelmű jogi definíciók ellenére, a legtöbb támadás azzal volt jellemezhető, hogy a sportjog tulajdonképpen nem is jog, hanem inkább jogi jellegű rendről kellene beszélni. Kant szerint a tudósok keresik a jog fogalmát, mivel erősen kontextus függő,²⁸ és megkülönböztethető a jog hétköznapi érteleme, a jogosultság és a szabadság. Ha a „jogszabály” megközelítést vesszük alapul, akkor a sportjogot csak a szociológiai álláspont értelmezése szerint nevezhetjük jognak. A pozitivisták, a szociológiai irányzat képviselőivel ellentétben azt vallják, hogy a jog csupán az írott jogszabályok összessége, amit pedig a szuverén állam, a jogalkotó alkot, a jogalkotási mechanizmusnak megfelelően. A szociológiai nézet azonban megkülönbözteti a pozitív jogot az

²⁴ Erre szolgált példaként a *Ferencváros vs MLSZ 2006-os jogvitája*.

²⁵ KASEL: Korean Association Sport and Entertainment Law (Koreai Sport és Szórakoztatásjogi Társaság)

²⁶ GEDEON MAGDOLNA: *Az antik Róma sportjoga*; Novotni Alapítvány, 2005.

²⁷ MIHÁLYI ZSOLT APOR- OEMES ANDRÁS: *Fighting for the acceptance of the sports law and an easy attempt about the entertainment law in Hungary* KASEL Konferencia-előadás (2012. október 13)

²⁸ BÍRÓ GYÖRGY-LENKOVICS BARNABÁS: *Jogi Alaptan*, Miskolc, 2015.pp.15-17.

életben előforduló legkülönbözőbb helyzeteket meghatározó, a gyakorlatban működő jogtól. Eszerint nevezhetjük a sportban érvényesülő speciális jogi rendet is jognak. Ez a jogi pluralizmus elismeri, hogy egy adott államban egyszerre és párhuzamosan több, egymástól elkülönült, független jogi rend uralkodik, és ezek a jogi rendek immunitást követelnek maguknak az államhatalommal szemben.

Különböző elméletek születtek, mint a természetjogi elméletek²⁹, az erkölcsi helyeslési elméletek³⁰, az elismerési elméletek³¹, a hatalmi elméletek³², ide sorolható *Austin* felfogása³³ is. Ugyancsak leegyszerűsítő a jogot kizárólag az állam akaratának tartó nézet: *Schein* és *Kelsen* elmélete,³⁴ *Radbruch* elmélete,³⁵ *Stammler* jogfilozófiája³⁶, a kényszerelméletek³⁷ és végezetül a jogot a fizikai hatalommal azonosító nézet.³⁸

4. Szerződéses legitimáció

A kérdés feltevése, miszerint jog-e a *lex sportiva*, azért indokolt, mert ezeket a szabályokat valóban nem az állam hozza, hanem magánjogi jogalanyok (sportszövetségek), ám gyakorlatilag kötelező érvénnyel szabályozzák a sportvilágot. A kötelező érvény mögött formálisan a szerződéses legitimáció húzódik meg. A sportoló is szerződéses viszonyban áll sportszervezetével, amely a sportág (szak)szövetségével szerződik. A sportszövetség pedig szerződéses kapcsolat-

²⁹ Az elmélet hívei a jogot egy feltétlenül helyes, örökérvényű igazságból vezeti le.

³⁰ A jog olyan szabályok összességét jelenti, amelyeket az alattvalók erkölcsileg helyeselnek, vagy legalábbis olyanokét, amelyeknek követését erkölcsi kötelességüknek tartják pl. Arthur Jellinek (1852-1929)

³¹ pl. E.R. BIERLING(1841-1919) azt érti alatta, hogy az alattvalók akarva, nem akarva tudatosan vagy öntudatlanul, alkalmazkodnak a jogszabályokhoz, tehát elismerik őket

³² SOMLÓ BÓDOG (1873-1920): „jogszabályok azok az emberi akaraton alakuló szabályok, amelyek a legfőbb hatalomtól származnak”

³³ JOHN AUSTIN(1790-1859) a legfőbb szuverén hatalom parancsai közül is csak azokat tekinti jogszabálynak, amelyek szankcióval vannak ellátva, továbbá szerinte a szuverén hatalom a személyeknek egy pontosan meghatározható körét jelenti

³⁴ EDGAR HENRY SCHEIN az állam saját magatartását meghatározó szabályok összességének tekinti a jogot, míg HANS KELSEN szerint a jog hipotetikus (feltételes) ítélet, és a jogszabály csak azt mondhatja meg, hogy bizonyos feltételek bekövetkeztével, bizonyos tényálladékok előállásának esetén, az állam ezt vagy azt fogja tenni

³⁵ GUSTAV RADBRUCH (1878-1949) szerint a jog a társadalmi életet rendező szabály

³⁶ RUDOLF STAMMLER (1856-1938) szerint a jog kényszerszabály, azzal az igénnyel lép fel, hogy azok, akikhez szól, akaratukra való tekintet nélkül engedelmeskedjenek neki

³⁷ A jog olyan szabályok összessége, amelyek a lelki, vagy fizikai kényszerrel való fenyegetés révén érvényesülnek

³⁸ KORNFELD a jog normatív jellegét tagadva a jogszabályokat a társadalmi fejlődés okozatos természettörvényének tekinti: e szerint a jog nem követelményt kifejező norma, hanem a rendszerinti, normális történet leírója

ban áll a nemzetközi sportszövetséggel. A sport igazgatásában a szerződések igazi tartalma az, hogy a szabályozást kötelező érvénnyel, általános szerződési feltételeként kell elfogadni. Akinek nem tetszik, az nem sportol (*take it, or leave it*). A szerződéses kapcsolat efféle megvalósulása már korántsem emlékeztet a klasszikus szerződéses viszonyra. Egy szerződéses kapcsolatban ugyanis az autonóm struktúra a jellemző: egymással mellérendeltségi viszonyban álló, egyenjogú személyek szabad akarat-elhatározásukból szerződnek. Könnyű belátni, hogy az elit sport világában ez egyáltalán nem így történik. Akinek nem tetszenek a szabályok, az nem sportol. Ez a megközelítés alkotmányos kérdéseket is felvet, hiszen „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”³⁹ Ugyanilyen alkotmányos érték a munka és a foglalkozás szabad megválasztásának joga,⁴⁰ amely a sportolót – néhány más, egyéb alkotmányos alapjoghoz hasonlóan – csak súlyos kompromisszumok árán illeti meg. Jellemzően le kell mondania például arról is, hogy „valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított, független és pártatlan bíróság, igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el”.⁴¹

A profi-sportot a „mindenható” szerződésialávetés jellemzi, de igen figyelemreméltó ellenérv: a sportolói alávetés nem igazán önkéntes. Mondhatjuk persze, hogy ez nem kötelező, hanem önkéntes alávetés, hisz akinek nem tetszik a sporttevékenység általános szerződésrendszere, az nem szerződik. (Valóban tapasztalható, hogy az utóbbi évszázadokban erre a választási lehetőségre korlátozódott a szerződési szabadság elve). Ezen az alapon senki sem kérdőjelezi meg a szerződéses szabadságot. Lássuk azonban be: a sportban nincs igazi választás! Nincs két-három Kosárlabda, Kézilabda, vagy Labdarúgó Szövetség, amelyek közül kiválaszthatná a sportoló a számára legszimpatikusabbat. Ha valaki Magyarországon versenyszerűen sportolni akar, a sporttevékenységből szeretné eltartani a családját, (ha gyakorolni szeretné a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jogait), akkor szembesülnie kell egy kétségtelen sportbeli specialitással: csak egy választása van. Vajon ez elég érv a sui generis jogához? Ha a professzionális sportoló ezt a foglalkozást akarja választani, akkor vállalnia kell adott esetben a jogfosztottság enyhébb-súlyosabb következményeit is. Nincs alternatíva, akárcsak a monopol- helyzetű fuvarozó cégnél, ha egyik napról a másikra tízszeresére emeli a menetjegyek árát, mondván, hogy akinek nem tetszik, az ne szerződjék. „*Take it or leave it*” egy olyan területen, ahol nincs alternatíva? Összehasonlításként hivatkozhatnánk a különböző szakmai kamarákra is: nincs választása annak sem, aki ügyvéd, orvos, gyógyszerész, építész szeretne

³⁹ Magyarország Alaptörvénye XX. cikk

⁴⁰ Magyarország Alaptörvénye XII. cikk

⁴¹ Magyarország Alaptörvénye XXVIII. cikk

lenni, a belső szabályokat el kell fogadni, bár a szakmai kamarákat legalább maguk a szakemberek alkotják. Az önkormányzatiság elvén, a szabályzataikat önmaguk alkotják. Ám a szakmai kamarák részéről nem valósulnak meg olyan súlyos alapjogi korlátozások, amelyek a sportban sajnos mindennaposak.

5. Sportjog azaz Lex Sportiva

A sport (és főleg a ráépülő versenyrendszer) a sajátságos fejlődése során kialakította a *sui generis* „jogalkotást”. Azt mondhatjuk, hogy a sport meghatározza a rá vonatkozó jogot. A jogirodalomból jól ismert *lex mercatoria* mintájára, 1992-ben született meg a *lex sportiva* elmélete.⁴² Az alkalmazhatóság szempontjából a sport specialitásainál sokkal fontosabbak maguk a közös értékek, nevezetesen a nemzeteken átívelő, globális jelleg, amely lehetővé teszi a világméretű versenyrendszer lebonyolítását, és ami nélkül lehetetlen volna a „Citius, Altius, Fortius”⁴³ követelményének a megvalósítása. Könnyen belátható, hogy teljesen felesleges lenne nemzetenként eltérő szabályozásokat alkotni egy adott sportág szabálykönyvében, hisz miféle esélyegyenlőség lenne, ha más-más anyagok szerepelnének az országok tiltó listáin, az éppen aktuális anti-dopping politika függvényében. Szükséges tehát (és jelen is van) a norma-harmonizáció. A már említett közmegegyezés után a nemzetközi szövetségnek és a Nemzetközi Olimpiai Bizottságnak való alávetettség biztosítja a *lex sportiva* mindenhatóságát az államoktól független szupremáciát, a nemzetközi szabályzatainak elsőbbségét az országos sportági szakszövetségek normáival szemben. A speciális jogalkotás tehát adott, de vajon miért van szükség arra, hogy a sportbeli viszonyokat ne az állam, hanem maguk a sportszervezetek szabályozzák önmaguk számára az úgynevezett önszabályozás révén? A legkézenfekvőbb választ erre a kérdésre röviden így szól: „mert ők jobban tudják”! Valóban: ki ismerné jobban a saját sportágában fellelhető problémákat, mint maguk az országos sportági szakszövetségek?⁴⁴

A *lex sportiva* feletti szkepticizmus legfőbb érve, hogy a jelenség már elnevezésében is megtévesztő, mert a „lex” szó törvényt jelent, már pedig az elmélet hívei a sportjognak éppen az „ex-lex” jellegét emelik ki, mivel a *lex*

⁴² I.: PANAGIOTOPOULOS, DIMITRIOS P.: *Issues on Scientific Determination and Application of Sports Law*, (előadás az I. IASL Konferencián, Athén, 1992. December 11-13. Az előadás szövegét l. a *proceed-ings book* 65-88 oldalain - Hellenic Center of Research on Sports Law, valamint a *PANDEKTIS Sports Law Review*-ban Vol. 1:1 1992 pp.27-37

⁴³ Az olimpiai játékok hagyományos szlogenje (gyorsabban, magasabbra, erősebben)

⁴⁴ SIMON EMESE: *A doppingellenes szabályozás hazai és nemzetközi viszonylatban*; (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Polgári Eljárásjogi Tanszék, diplomamunka) Budapest, 2007. pp.64.

sportiva a sport nem állami eredetű joga. E logika szerint a valójában „ex lex sportiva” lenne a megfelelő elnevezés, ám a lex mercatoria analógiájára inkább a lex sportiva terjedt el. Mintegy nyolcvan ország már elfogadta ezt a fogalmat, még akkor is, ha vannak szkeptikusok, kételkedők az IASL⁴⁵-ben, a támogatók mellett. Mindez példázza, hogy a közmegegyezés akár a létező valóság ellenében is kialakulhat, ahogyan a közmegegyezés van a világban arra vonatkozóan, hogy az oktáv- bár nyolcat jelent - valójában mégsem nyolc, hanem tizenhárom hang-terjedelmet jelöl. Úgy tűnik tehát, hogy a jelentés, ha tudjuk annak mögöttes – valódi – értelmét, másodlagos a fogalom szó szerinti tartalmához képest. Közmegegyezésre egyébként a nyelvészet, sőt még a természettudományok is számos példát szolgáltatnak. Közmegegyezés van a lex mercatoriával kapcsolatban is, az INCOTERMS például egy kereskedelmi szokványgyűjtemény, amely szintén országhatárokon átnyúló, transznacionális értéket képvisel. A lex sportiva is hasonló: nem tiszteli az országhatárokat, átnyúlik azokon: globális. Megjegyzem, hogy a jog más területén is jelen van a közmegegyezés: a polgári jogi veszélyes üzem felelősségi alakzatai között létezik például egy fikció, miszerint a vadállat tartóját ugyanolyan felelősség terheli, mint a robbanómotor üzemeltetőjét, vagy a fegyver tartóját. Holott tudjuk, hogy a robbanómotor és a fegyver műszaki szerkezet, a vadállat pedig élőlény, de a jog logikája értelmében az a közmegegyezés, hogy veszélyességét tekintve a bengáli királytigris nem sokban különbözik a kézigránattól. Az is közmegegyezés, hogy dolog módjára kell értelmezni a jog logikája érdekében néhány – érzékszerveinkkel felfoghatatlan, vagy kézzel nem megfogható testi tárgyat.

A lex sportivával kapcsolatos fogalmi kifejtésben segítségünkre van *Dimitrios Panagiotopoulos*⁴⁶ munkássága, aki megkülönböztetés nélkül a fogalom részének tekint minden, sportban érvényesülő szabályt. (totális lex sportiva elmélet) A lex sportiva szabályai, amelyek a lex mercatoria analógiájára fejlődtek ki, és sui generis jogi rendet alkotnak, szerinte az állami jog szabályaival szemben, a lex specialis derogat lege generale elve mintájára elsőbbséget élveznek. A lex sportiva kialakulását nagyban befolyásolja a sport államon belüli intézményes autonómiája, és az adott államon belül érvényesülő gazdasági szabadság, amely meghatározza azt, hogy a magánjogi jogalanyok (a sportági szakszövetségek) milyen szinten lehetnek szabályozói saját maguknak. Ennek megfelelően megkülönböztet direkt és indirekt állami beavatkozást, valamint teljesen liberális rendszert. Az elsőre a régi szocialista országokat hozza fel

⁴⁵ IASL (International Association of Sports Law, Nemzetközi Sportjogász Társaság)

⁴⁶ Az IASL elnöke, az University of Athens professzora, a lex sportiva elmélet megalkotója, ld. PANAGIOTOPOULOS, DIMITRIOS: *Lex Sportiva, Sport Institutions and Rules of Law. International Sports Law Review Pandektis*, Vol. 5: 3, 2004. p. 316-327.

példaként, ahol a sportot teljesen az állam szabályozta. A közbelső megoldás szerint a két fél nagyjából egyenlő arányban veszi ki részét a sport szabályozásából, ez a helyzet Görögországban. A liberális gyakorlat szerinti államokban a szövetségek kezében van a sport szabályozása, amely teljesen független az állami szabályozástól. Panagiotopoulos szerint mindaddig, amíg az állam felelős az emberi jogok megóvásáért és a személyiség alapvető fejlődéséhez szükséges feltételek biztosításáért, addig az állam nem vonulhat ki a sportirányításból.

Ken Foster⁴⁷ a fogalmak tisztázására hívja fel a figyelmet. „Óvatosan tagadó” álláspontot képvisel: különbséget tesz a *nemzetközi sportjog* és a *globális sportjog* között, és csak ez utóbbit nevezi lex sportivának. Nemzetközi sportjognak tartja a szuverén államok által megkötött sport tárgyú szerződések rendszerét és ide tartozónak tekinti a nemzetközi jog általánosan elfogadott alapelveinek sportra való alkalmazását (például a pártatlan eljárás elvét, a tiszta és egyértelmű szabályok elvét, a due process elvét). A globális sportjog ezzel szemben, szerinte úgy definiálható, mint az autonóm szerződéses jogi rend, melyet globális sportirányító szervezetek alkotnak. A lex sportivát úgy jellemzi, mint ami egy globális, állam nélküli jog, mely sui generis alapelvekkel rendelkezik. A lex sportiva működésével kapcsolatban kifejti a zárt rendszerű választottbíráskodás elméletét, miszerint a CAS a nemzetközi sportszövetségek szabályzatait alkalmazza olyan jogviták kapcsán, melyekben a sportszövetségek önmaguk félként szerepelnek. A CAS e szabályokból kiindulva fejleszti tovább a lex sportivát esetjogában. A jogfejlesztés produktuma aztán a nemzetközi sportági szövetségekhez érkezik vissza, mert azoknak a szabályok mindennapi értelmezése és alkalmazása során, a CAS ítéleteihez alkalmazkodniuk kell, azokat be kell tartaniuk.⁴⁸

Allan Erbsen⁴⁹ a sport önszabályozási mechanizmusát elismeri ugyan, de a lex sportivát egy félrevezető, homályos fogalomnak ítéli, amely csak zavart és bizonytalanságot teremt a CAS ítélkezési gyakorlata során kialakított alapelvekkel összefüggésben. A tisztánlátás érdekében összesen négy elképzelhető szituációt modellezett: pontosan definiálta, hogy milyen esetben, hogyan járhat el a CAS. Első eset az, ha a szabályok tiszták, hiteles forrásból származnak, és egyértelműen útmutatást tartalmaznak a jogvitával kapcsolatosan; ilyenkor a CAS értelmezés nélkül alkalmazza a szabályt, ez tehát egyszerű normavégrehajtás. Második esetben a szabály ugyan tiszta és világos, ám e szabály az igazság alapvető elveinek ellentmond. Ilyenkor a CAS félrerakja a szabályzatot,

⁴⁷ az angol Warwick egyetem tanára, munkajogász és sportjogász

⁴⁸ KEN, FOSTER: *Lex Sportiva and Lex Ludica: the court of arbitration for sport's jurisprudence. Entertainment and Sport Law Journal*, 2005/3: 1-15.pp.

⁴⁹ az USA-beli Minnesota Egyetem professzora Minneapolisban

és a jog általános alapelveinek megfelelően oldja meg a vitás helyzetet; az ítékezés ebben az esetben jogforrási jellegű. Harmadik verzió, amikor a hiteles szabály nem tiszta, nem egyértelmű rendelkezéseket tartalmaz. Ilyenkor a CAS értelmezi a rendelkezést a szerződési jog általános alapelveinek megfelelően, a sportvilág speciális igényeire igazítva azokat. Végül a negyedik esetben a vitára irányadó megoldás az alkalmazandó jogokban nem található, ilyenkor a CAS-ítélkezés tölti ki a joghézagot. Erbsen szerint e tevékenységek egyike sem alakít speciális lex sportivát, a CAS ítélkezési gyakorlatát, mint a lex sportiva egyik alkotóelemét kifejezetten tagadja⁵⁰.

Sárközi Tamás elutasítja a lex sportiva létét, mivel a sport és a sporttevékenység állami jogszabályi keretek között szabályozható⁵¹, ám a sport egyszerűen az önszabályozással és önvita rendezéssel is jellemezhető.

Végül saját álláspontom szerint, amelyhez a támpontokra az IASL-ben szerzett ismereteim alapján, általános alelnökként tettem szert, létezik állami jogalkotás a sportban, de csupán kiegészítő jelleggel, a sportra jellemző szupranacionális szabályalkotás mellett. Az állami jogalkotás jelenléte azonban olyan, mint a jéghegy csúcsa., azaz kicsi, bár látványos az egész tömeghez képest. A lex sportiva lényegi eleme ugyanis a transznacionális globalitás. A szabályozás tárgyára és a normákra tekintettel, az állami beavatkozást vagy annak hiányát tekintjük elválasztó ismérvnek a sport szabályozásában (köz-, illetve öngigazgatás), és így kénytelenek vagyunk tudomásul venni az állami jogalkotás mellett a sportbeli NGO-k szabályzatalkotási monopóliumát.

A sportban egyébként az államnélküliség kívánalma ősidők óta jelen van, az „állam nélküli sport”-ambícióknak csak az intenzitása változott. Ez az igény egyre nagyobb méreteket ölt, már-már egy speciális szuverenitás követelése irányába halad a sportvilág. Ugyanakkor az állam és az Európai Unió részéről megfigyelhető az a törekvés, hogy az állami szabályozás hatalma alá szeretné gyűrti a sportot is. Az államnélküliség igénye pedig azt jelenti, hogy a sportot igazgató, irányító szervezetek mindig igyekeztek kivívni saját függetlenségüket az állammal szemben.

A kérdés átfogó vizsgálata megköveteli, hogy járjuk körül a sport önszabályozását. Nézzük meg mindenekelőtt, hogy mi az, ami semmiképp sem tartozhat a lex sportiva szabályozása körébe: például a játékszabály-rendszer. Közhely, hogy a versenysport az összemérhetőségen alapul. A tét az, hogy ki a gyorsabb, ki ugrik magasabbra, ki az erősebb. Ennek eldöntésére egyértelmű protokoll szükséges. A válasz csak akkor derül ki, ha egyenlő feltételek között mérik ösz-

⁵⁰ ERBSEN, ALLAN: *The substance and illusion of Lex Sportiva*, Hága 2006. pp. 441-454.

⁵¹ SÁRKÖZY TAMÁS: *Sportjog (a 2004-es Sporttörvény magyarázata) második hatályosított kiadás*, Budapest, 2010. pp.448

sze a versenyzők a képességeiket, egy mindenki számára ugyanolyan körülményeket teremtő szabályozás segítségével. A legelső lépés az összemérhetőség elérésében a sportágat definiáló, a sportágat meghatározó technikai paraméterek megalkotása, például az egyes úszásnemek pontos metódusának meghatározása, vagy az előnyszabály értelmezése például a labdarúgás sportágban. Ezek is szabályok természetesen, de nem jogszabályok. E szabályokat senki sem kérdőjelezi meg. Ezeket a szabályokat a játék szabályainak, a *lex sportiva*-hoz képest – *mutatis mutandis* – *lex ludicá*nak⁵² nevezzük. Egyértelmű, hogy asportban ezek a szabályok keletkeztek legelőször, hisz ezek tették összemérhetővé az emberi teljesítményt. Emiatt senki sem vonja kétségbe, hogy valóban az országos sportági szakszövetségek (még inkább azonban ezek nemzetközi szövetségei) azok, amelyek a leginkább alkalmasak e szabályok megalkotására és továbbfejlesztésére. Az állam sosem akarta szabályozni azt, hogy mik legyenek a magas-, vagy a hármassugrás szabályai, hogy a vízi-, a kosár-, vagy a kézilabdát hányan és milyen rend szerint játsszák. Nem sokszor került sor játékszabályokkal kapcsolatos vitára, a CAS nem kíván beavatkozni az ilyen konfliktusokba. (szabálykönyv-értelmezésben nincs kompetenciája). Voltak ugyan próbálkozások:⁵³ egy bokszmérkőzésen övön aluli ütés miatt kizárt bokszoló végső állomásként a CAS előtt kereste igazát. A testület azonban úgy foglalt állást, hogy nem avatkozik bele egy döntésbe, ha az a játék szabályain alapul. A játékvezetők döntései, még akkor is, ha azok tévesek, véglegesek és megkérdőjelezhetetlenek. A rossz döntések is a játék részei, ez beletartozik a sportban rejlő kockázatba, bár az eljáró CAS panel megjegyezte, hogy a játékvezető döntés, bármilyen technikai jellegű döntés csak akkor bírálható felül, ha azok egyúttal jogellenesek, valamint a jog alapvető elveivel és értékeivel ellentétesek⁵⁴.

Az tehát, hogy egy játékvezető hogyan dönt, a *lex ludica* és nem a *lex sportiva* kérdése. Az eddigiekből is látszik, hogy a *lex ludica* szabályai nem jogi szabályok. Ezek tehát nem szabályozzák magát a sport tevékenységet, csupán meghatározzák annak technikai paramétereit. Később a technikai fejlődés és a sport világ-presztízse váltotta ki azt az igényt, hogy más – jogi – szabályok is szükségessé váljanak a sportban. A teljesítmény fokozók megjelenése maga után vonta például a doppingellenes szabályzatok megalkotását, a csapatok közötti igazolások az átigazolási szabályzatokat, a mérkőzések eredményeinek tiltott eszközökkel való befolyásolása (csalás, illegális sportfogadás) újabb jogszabályok születését.

⁵² A (játék)szabálykönyv ismeretanyaga (az elnevezést illetően itt is ugyanaz az érvanyag: a „*lex*” a közmegegyezés szerint itt is „szabályt” és nem „törvényt” jelent)

⁵³ *Mendy vs Association Internationale de Boxing Amateur*, CAS OG Atlanta 1996/006

⁵⁴ *ROCHEFOUCAULD, ESTELLE DE LA*: *Collection of Sports-Related Case-Law*. Online: www.olympic.org (letöltve: 2015.04.07.)

6. A sportjog, mint (állami) köztes természetű szakjog

Az általánosan elfogadott pragmatikus megközelítés a sportjogról azt tartja, hogy magán-és közjogi elemeket egyaránt tartalmazó jogterület vagy jogág. Ennek köszönhetően a sportjogban (vagy az óvatosabb tábor elnevezése szerint a sport jogában) egyszerre van jelen a szerződések joga és a már említett igazgatási karakter. A hagyományos jogfelfogás egyetért (és megelégszik) azzal, hogy a jogalkotás az államtól jön és az állam érvényesíti azt. Láthattuk, hogy az állam természetesen részt vesz a sportigazgatásban: jogot alkot, befolyásolja a sportbeli jogviszonyokat, a személyek közötti kapcsolatokat. Miután az állami szabályozás csaknem minden elképzelhető élethelyzetre vonatkozik, behatolt a sportolás, a sportversenyzés területére is, így törvényt vagy rendelet született a sportról, a doppingellenes tevékenységről, a sportbeli fegyelmi felelősségről is. A sportvilág egyre speciálisabb szabályokat kíván, a sportszervezetek pedig ennek eleget tesznek. Ezért van az, hogy minden egyes nemzetközi sportági szövetség, sőt maga a Nemzetközi Olimpiai Bizottság sui generis szabályzatokat alkot az állam által nem (vagy nem kellően) szabályozott, vagy éppen a saját maguk által kizárólagosan szabályozni kívánt életviszonyokra. Ezekből idővel egy sajátos, elkülönült rendszer alakult ki: a különböző sportszövetségek szabályozásai egyre több területen hasonlóvá váltak egymáshoz, és a sport nemzetközi mezőnyében önálló „szuverénnek” váltak. Ugyancsak önállósult a sportbeli jogviták eldöntésére szakosodott CAS (Lausanne). A CAS ítélezési gyakorlata során olyan általános alapelvek alakultak ki, amelyek a szabályzatokhoz hasonlóan, igen jelentős befolyással van a nemzetközi sporttevékenységre, a globális sportra, magára a sportjogra is.

A köztes jelleg az oka annak, hogy a *lex sportiva* maga is hordoz egyfajta szerződéses alávetettséget, de jelenti a fent hivatkozott sportbeli (nemzetközi és nemzeti) NGO-k normaanyagát, valamint a CAS ítélezési gyakorlatából absztrahált alapelveket is.

A vegyes szakjogi minősítés pedig azzal függ össze, hogy számos specialitás tarkítja a *lex sportiva* gyakorlatát, elveit, az állami jogalkotáshoz képest⁵⁵, ami további elemzés tárgya lehetne. Példaként említhető, hogy a sportban jelenlevő demokrácia-deficit elsősorban alkotmányos kérdéseket vet fel: kifejezetten hiányzik például az élsportolóknál a nemek közötti egyenjogúság, sérül az arányosság elve, kívánni valót hagy maga után a sportolók egyenlőségének és az egyenlő bánásmódnak az elve. Kifejezetten hiányzik az ártatlansági („nem bűnösségi”) vélelem, gyakran sérül a sportolók független és pártatlan bírósági eljáráshoz való joga. A büntetőeljárás és szabálysértési jog számos alapelve legfeljebb tendencia-jelleggel működik, vagy még úgy sem. Igen sokszor tapasztaljuk a dopping eljárásokban védőként, hogy sérül a „terhelt” méltányos

⁵⁵ MIHÁLYI ZSOMBOR APOR: *Jogalkotás a sportban; Kodifikáció Pécs, 2012/II.*

meghallhatáshoz való joga a zéró-tolerancia és az objektív delelősség miatt. Jellemző, hogy a legtöbb alkotmányossági anomália a dopping szabályozás területén bukkan fel.⁵⁶ Megoldhatatlan problémákat vet fel az élsport monopol jellegű szabályozása. Úgy tűnik, hogy a kompromisszumok reményében érdemes ezeket a jobbító szándékú kifogásokat megvitatni.

7. Összefoglalás

A sportjog természetéről csak nagyon leegyszerűsítve tarthatjuk azt, hogy kizárólag állami eredetű jogszabályok által szabályozott. Nem tagadható természetesen, hogy az állam befolyásolja a működését, különösen a sportigazgatás és költségvetési pénzelosztás révén, de általánosságban a globális sportjogról szólva a hatóköre nem marad egyetlen ország határai között. A hagyományos „állami” sportjogot *Eörsi Gyula* nyomán, a magán- és közjogon keresztülfekvőként jellemezhetjük.

Célom az volt, hogy érveljek a hazánkban még viszonylag új fogalom bevezetése, használata mellett: a nemzeteken átívelő, globálisnak mondható *lex sportiva* mellett. Ez a *lex mercatoria* analógiájára született, nyerte el az értelmezését, amely nem a szuverén államok által egymással kötött nemzetközi szerződésekből eredeztethető, hanem a magánjogi jogalanyok és a nem-kormányzati szervezetek (a sportbeli NGO-k) egymás közötti szerződéses megállapodásaiból. Az akadémiai értetlenség a jogfogalom szűken vett, netán konzervatív felfogásából ered. Igyekeztem jogelméleti érveket is felsorolni és a konkrét jelentéstartalom anomáliáival szemben, a közmegegyezés jelentőségére is felhívni a figyelmet.

A globális (országoktól független) sportjog nem más, mint egy magánjogi szerződéses rend, ugyanakkor közjogi értelemben speciális szabályozással jellemezhető sajátos jogi módozat a sportban. Az autonóm sportszövetségek önszabályozási rendszere csak kivételesen és kiegészítő jelleggel kötődik az állami közjoghoz. Az így értelmezett sportjog kivételeket élvez, immunis az államhatalommal szemben, amely elsősorban a választott-bíróági vitarendezésben nyilvánul meg. A *lex sportiva* tehát nagymértékben alapszik a nemzetközi sportszövetségek szupremációján, a Nemzetközi Olimpiai Bizottság legfőbb szabályozó szerepén; normái az általuk elfogadott szabályzatokból, valamint a CAS ítélezési gyakorlatából kialakított alapelvekből fejlődött ki.

E sajátzerűségek része, hogy a sportjog művelőinek rá kell mutatniuk a sportolók alávetési helyzetével járó alkotmányossági, alapjogi gondokra is, különösen akkor, ha a sportot a társadalmi különbségek csökkentése, a nevelés és az életminőség, egészség javítása érdekében is szeretné a társadalom felhasználni, nem csak a professzionális sport jogi kérdéseit belterjesen vizsgálni.

⁵⁶ SOEK, JANWILLEM: *The Strict Liability Principle and the Human Rights of Athletes in Doping Cases*; Hága, 2007. pp.164

FARKAS CSAMANGÓ ERIKA

A zöldítési támogatás szabályozási rendszere

Az EU közös agrárpolitikája (KAP¹) egy dinamikus szakpolitika. A reformjai sorozatán keresztül alakították úgy, hogy mindig megfeleljen az európai mezőgazdaság előtt álló új kihívásoknak. Az új KAP a 2014 és 2020 közötti időszakra terjed ki,² a Tanács 2013. december 16-án fogadta el. A reform³ 2014 januárjában lépett hatályba, bár az új szabályok közül néhányat csak 2015-től kell alkalmazni. A KAP pilléreken alapuló struktúrája megmaradt, az első pillér a jövedelemtámogatást és a piacsabályozási intézkedéseket tartalmazza, a második pillér pedig a vidékfejlesztést fedi le. A tagállamok szintjén egyetértés volt abban, hogy a KAP lényeges eleme legyen a környezetbarát jelleg, a fenntarthatóság biztosítása, a környezettudatosság, a környezet- és tájvédelem. A tagállamok közötti viták inkább abból adódtak, hogy mennyire legyen „zöld”, vagyis környezetbarát ez a politika.

2015-től új előírások szerint használjuk fel a 2014-2020-as uniós költségvetési időszakban rendelkezésre álló pénzügyi forrásokat⁴. A KAP költségvetése⁵ a 2014–2020-as időszakban az EU összköltségvetésének körülbelül 38%-át teszi ki. Az új KAP célkitűzéseinek egyike, hogy a közvetlen kifizetések kötelező környezet baráttá válása révén, javuljon a környezetvédelmi teljesítmény, amely elősegíti az éghajlat és a környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatokat. A mezőgazdaság az egyik legfontosabb tevékenység, amely igénybe veszi a természetes környezet elemeit, és változásokat eredményez azok állapotában. A környezettudatos mezőgazdaság lehetővé teszi a termelési szint

¹ Common Agricultural Policy, Politique agricole commune - CAP

² Lásd részletesen Az Európai Parlament és a Tanács 1306/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról és a 352/78/EGK, a 165/94/EK, a 2799/98/EK, a 814/2000/EK, az 1290/2005/EK és a 485/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

³ A Közös Agrárpolitika reformjai során a mezőgazdaságnak a termelési funkció mellett más szerepet is tulajdonítottak azzal, hogy a biztonságos élelmiszereket és egyéb nyersanyagokat úgy állítsa elő, hogy emellett a tájat, élővilágot megőrizze. Az Európai Unió tagállamaiban az agrártermelés céljai között megjelent a vidék arculatának megőrzése, a vidék fenntartása, illetve a környezeti javak előállítása is, melyek mind hozzájárulnak az életminőség javításához.

⁴ 2013. február 7-8 európai tanácsi döntés a Többéves Pénzügyi Keretről (MFF) A KAP kritikájáról lásd bővebben HALMAI PÉTER: A közös agrárpolitika reformja és a magyar érdekek., in: TABAJDI CSABA (szerk.): Közös út? Magyarország nyer vagy veszít? Az I. Magyar Agrárakadémia előadásai, vitái, dokumentumai, Nádudvar, 2008. 20-27. pp.

⁵ Összesen 81 euró, azaz több mint 25 ezer forint jár hektáronként az uniós Közös Agrárpolitika (KAP) új elemére, a zöldítésre, amely támogatások igénybevételéhez szükséges új kötelezettség.

fenntartását, csökkentheti a termelési költségeket, az energiaköltséget, és a munkaidőt is. A mezőgazdasági tevékenység környezeti hatásaira a jogalkotásnak is folyamatosan reagálnia kell.

Prioritás az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás,⁶ valamint a környezetvédelem és erőforrás-hatékonyság megvalósulása. Kiemelt figyelmet kell fordítani a természeti értékek, ökoszisztémák és erőforrások megőrzésére, a fenntartható gazdálkodás megvalósítására. Az agrár-környezetgazdálkodás a közvetlen támogatásokhoz tartozó „zöldítés” elnevezés alatt található. Kötelező támogatási elem, a „zöld,” komponens, amelynek célja a termelők környezettudatosságra ösztönzése, illetve az ökológiai fenntarthatóság növelése⁷.

Kiemelt cél, hogy a gazdálkodók nagyobb mértékben járuljanak hozzá a környezet és természeti erőforrások megőrzéséhez. A termőtalaj, a felszín alatti vizek minőségének, a biodiverzitás (biológiai sokféleség), valamint a vidéki táj megőrzése érdekében, a gazdáknak a termelésükhöz kapcsolódó tervüket az úgynevezett „zöldítés” szabályainak betartásával kell megalkotniuk. A zöldítés a területalapú támogatás új eleme, általános érvényű kötelezettség. A mezőgazdasági termelők által követendő gyakorlatokat olyan egyszerű, általános, szerződésen kívüli, éves tevékenységek formájában kell meghatározni, amelyek túlmutatnak a kölcsönös megfeleltetésen,⁸ és kapcsolódnak a mezőgazdasághoz; úgymint például a növénytermesztés diverzifikálása, az állandó gyepterületek fenntartása és az ökológiai jelentőségű területek létrehozása. Az alaptámogatás feltétele továbbra is a kölcsönös megfeleltetés (cross compliance) rendelkezéseinek betartása. De emellett a „zöldítés” bevezetésére azért is szükség volt, hogy az Európai Unió 2014-2020-as agrárbüdzsájének

⁶ 2013 után a klímaváltozás kihívásaira is figyelmet kell fordítani. A következő évtizedekben a klímaváltozás mezőgazdaságra kifejtett hatását várhatóan a szélsőséges időjárási események (szárazság, áradások, viharok) jellemzik majd. A mezőgazdasági övezetek várhatóan északabbra tolnak. Elengedhetetlen a megváltozott időjárási körülményekhez való alkalmazkodás és az energiahasználat átalakítása oly módon, hogy a fosszilis energiaforrásokat megújuló energiaforrásokra cseréljük. Meg kell említeni a vízhez történő hozzáférést is, amelynek feltételei megnehezednek, s komoly problémát, hozamcsökkenést okozhat egyes régiókban. Lásd: RAISZ ANIKÓ: Változó agrárszabályozás a fél évszázados CEDR szemszögéből, (Veränderungen der Agrarmarktordnungen vom Standpunkt der 50 Jahre alten) Miskolc, JAEL, 2007/3. 69. p.

⁷ Lásd még: OLAJOS ISTVÁN-SZILÁGYI SZABOLCS: Az agrárjogot érintő legfontosabb változások Magyarországon 2011 és 2013 között, Agrár-és Környezetjog, Miskolc, 2013/15. 115.p.

⁸ A kölcsönös megfeleltetés szakkifejezése az angol cross compliance (CC) kifejezés hivatalos magyar megfelelője. Ez az elnevezés szerepelt a 1782/2003/EK tanácsi rendelet magyar nyelvű fordított hivatalos változatában, illetve szerepel a hatályos 73/2009/EK tanácsi rendeletben is. A cross compliance kifejezés magyarul szó szerint keresztmefeleltést jelent. Az agrártámogatások társadalmi elismertségének növeléséhez hozzájárul a kölcsönös megfeleltetés rendszerének európai uniós bevezetése. A kölcsönös megfeleltetés olyan feltételrendszer, amelynek teljesítése elengedhetetlen a mezőgazdasági támogatások igénybeviteléhez.

nagymértékű csökkentését el lehessen kerülni. A zöldítés volt az egyik legnyomósabb érv mellett, hogy a jövedelempótló közvetlen támogatások nagyságrendjét fenntartsák, illetve a zöld komponens bevezetése hozzájárul még ezen támogatások széleskörű társadalmi elfogadásához is⁹. A zöldítés tehát túlmutat a kölcsönös megfeleltetésen.

Zöldítésnek nevezzük az éghajlat és a környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági tevékenységeket. Minden olyan gazdálkodónak, aki egységes területalapú támogatást (SAPS¹⁰) igényel, teljesítenie kell ezeket a gyakorlatokat. A 1307/2013 EU rendelet¹¹ határozza meg részletesen, hogy a gazdálkodóknak mely gyakorlatot kell végrehajtania a zöldítés érdekében. Az 1307/2013/EU rendelet a mezőgazdasági termelők részére nyújtott alaptámogatást és további támogatási rendszereket magában foglaló, a közvetlen támogatás új rendszerét tartalmazó új jogi keretrendszer határoz meg. Az uniós alaprendelet mentesüléseket is tartalmaz a zöldítés alól, a teljes mentesség mellett megfogalmaz további kivételeket is egyes feltételek alól. A környezetbarátabbá válást ösztönző tevékenységek figyelmen kívül hagyása a rendelet alapján szankciót von maga után.

Az EU rendelet III. címének 3. fejezete állapítja meg a „zöldített” kifizetés feltételeit. Az alap-jogi aktusban meghatározott, szóban forgó elveket szem előtt kell tartani a zöldítési gyakorlatokra vonatkozó részletes szabályok meghatározásakor. Az éghajlat és környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatokra nyújtandó támogatás igénybevételének szabályairól, valamint a szántóterület, az állandó gyepterület és az állandó kultúrával fedett földterület növénytermesztésre vagy legeltetésre alkalmas állapotban tartásának feltételeiről szóló magyar jogszabály a 10/2015. (III. 13.) FM rendelet. E szerint, támogatásra jogosult az 1307/2013/EU rendelet 43. cikk (1) bekezdése alapján, az éghajlat és környezet szempontjából előnyös gyakorlatok folytatására kötelezett, egységes területalapú támogatásra jogosult mezőgazdasági termelő. Zöldítés kiegészítő támogatásra jogosult az a mezőgazdasági termelő, aki legalább 1 hektár földterülettel rendelkezik, és megfelel a zöldítés előírásainak.

Az alaptámogatási rész, amelyet jelenleg területalapú támogatásnak (SAPS) nevezünk, nem azonos azzal a SAPS támogatással, amelyet 2015 előtt igényelhetek a termelők. A jelenlegi SAPS a korábbi területalapú támogatás mintegy 63%-a, amelyhez hozzáadódik a „zöldítésért” járó komponens. A kettő együtt

⁹ A KM alkalmazásának is egyik célja az agrártámogatások társadalmi elismertségének fokozása.

¹⁰ Single Area Payment Scheme: közvetlen területalapú termelői támogatás. Termeléshez kötött formában kerültek kifizetésre, a támogatás feltétele a mezőgazdasági termékek előállítása volt.

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 1307/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 637/2008/EK és a 73/2009/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

adja ki a korábbi területalapú támogatásnak nagyságrendileg megfelelő összegét. A közvetlen támogatások rendszerében az alaptámogatáshoz (SAPS) kapcsolódó zöldkomponens teljesítése minden tagállamban kötelező, általános érvényű, és az nem szerződéses formátumú,¹² hanem évenként megújuló kötelezettség, amiért nem jár többlettámogatás.

Az új közvetlen agrártámogatási rendszer tehát kötelező elemből és a tagállam számára önkéntes elemekből épül fel. *Kötelező elem* az alaptámogatás, amely SAPS vagy jogosultságokon alapuló alaptámogatás, illetve kötelező a tagállam számára az éves támogatási keretének 30%-át a „zöldítésre” fordítani. A tagállamnak a támogatási borítékja 30 százalékát kötelezően a környezeti célok megvalósítását segítő intézkedésekre kell felhasználnia, amelyek célja a víz, föld minőségének, a biodiverzitás, valamint a vidéki táj megőrzése, illetve a klímaváltozás megakadályozása és az ahhoz történő alkalmazkodás.¹³

A zöldítésnél a tagországoknak nincs mérlegelési lehetőségük, e jogcímre kötelezően 30 százalékot kell elkülöníteniük úgynevezett közvetlen kifizetési éves kereteiken belül, amely Magyarországon 2015-ben 1, 47 milliárd eurót tesz ki. Ez jelenti tehát a rendszer új elemét, amely túlmutat az eddig ismert és alkalmazott kölcsönös megfeleltetésen. Ezért az összegért cserébe azonban a *zöldítés három feltételét* teljesíteni kell (mindenkinek azokat, amelyek rájuk vonatkoztathatóak). Vannak olyan gazdaságok, amelyek különböző okokból mentesülnek egy vagy több intézkedés alól. Aki nem tartja be a kötelező előírásokat, elesik a támogatástól, illetve két év múlva már szankcionálható lesz a kötelezettség elmulasztása. A tagállam által *önkéntesen választható* elemek között szerepel például a kisgazdaságok egyszerűsített támogatása és a termeléshez kötött támogatások alkalmazása.

Hármas követelményrendszeren alapszik a zöldítés. Ez a három nem minden esetben elkülönül egymástól, például egy parlagon hagyott területet az ökológiai jelentőségű területek kijelölése során is figyelembe lehet venni. A 1307/2013 EU rendelet 3. fejezetének 43. cikk (2) bekezdése tartalmazza a zöldítés három különböző gyakorlatának összességét. Az éghajlat és a környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatok az alábbiak:

- a) a növénytermesztés diverzifikálása, azaz terménydiverzifikáció, a növénytermesztés változatosabbá tétele,
- b) a meglévő állandó gyepterület fenntartása; valamint
- c) a mezőgazdasági területen ökológiai jelentőségű terület (EFA) kijelölése.

¹² Ilyen önkéntesen vállalt program (szerződéses) volt a korábbi években az Európai Unióban például az agrár-környezetgazdálkodási programok (AGG)

¹³ Ez az ún. zöldítés, melynek összege hektáronként kb. 81 euró (ez az összeg a gazda minden hektárjára jár).

- a.) A növénytermesztés diverzifikálása: Ezen gyakorlat célja a növénykultúrák sokszínűségének megőrzése. A terménydiverzifikáció lényege, hogy a korábbi gyakorlattól eltérően a vetésszerkezetet úgy kell megterveznie a gazdálkodónak, hogy tíz hektár felett már két különböző növényt kell termesztene az adott területen. Harminc hektárig egy növény legfeljebb a terület 75 százalékát foglalhatja el. Már három különböző növényt kell termesztene harminc hektár felett, ebben az esetben a fő növénykultúra legfeljebb 75 százalékot foglalhat el, két növény pedig 95 százalékot. Az őszi és tavaszi vetésű növény két külön terménynek minősül. Azok a növénykultúrák vehetőek figyelembe, amelyek a tárgyév május 1-jétől szeptember 30-ig terjedő időszakban a leghosszabb ideig – az adott növénykultúra vegetációs idejére figyelemmel – vannak jelen a mezőgazdasági termelő egységes kérelmében bejelentett szántóterületének részét képező tábláin.
- b.) Állandó gyepterület fenntartása: A tagállamok kijelölik azokat az állandó gyepterületeket, amelyek a 92/43/EGK irányelv¹⁴ vagy a 2009/147/EK irányelv¹⁵ hatálya alá tartozó területeken – ideértve az e területeken található tözeges és vizes élőhelyeket is –, környezeti szempontból érzékenyek számítanak, és amelyek szigorú védelmet igényelnek.

Állandó gyepterületnek és állandó legelőnek a rendelet olyan földterületet minősít, amelyet gyeppel vagy egyéb egynyári takarmánynövény természetes (vetés nélküli) vagy művelés útján (vetéssel) történő termesztésére használnak, továbbá a mezőgazdasági üzem vetésszorgójában öt vagy ötnél több évig nem szerepel. Tartalmazhat egyéb olyan, legeltetés céljára alkalmas fajokat, mint cserjék és/vagy fák, feltéve, hogy a gyeppel és az egyéb egynyári takarmánynövények túlsúlyban maradnak. Amennyiben a tagállamok így határoznak, olyan földterületet is értünk alatta, amely legeltetés céljára alkalmas, és a honos helyi gyakorlatok részét képezi, és amelyen a gyeppel és az egyéb egynyári takarmánynövények a legeltetési területeken hagyományosan nincsenek túlsúlyban.

Az állandó gyepterületeken belül¹⁶ megkülönböztetünk környezeti szempontból érzékeny állandó gyepterületeket. Ezek a speciális gyepterületek a Natura 2000 területekről¹⁷ szóló 275/2004.(X.8.) Korm. rendelet előírásai

¹⁴ A Tanács 92/43/EGK irányelve (1992. május 21.) a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/147/EK irányelve (2009. november 30.) a vadon élő madarak védelméről.

¹⁶ Összesen három gyeppkategória került bevezetésre: 1. Natura 2000-es gyepek (környezeti szempontból érzékeny gyepek), 2. Állandó gyepek (a mezőgazdasági üzem vetésszorgójában öt vagy ötnél több évig nem szerepeltek, illetve szerepelnek) 3. Ideiglenes gyepek (szántóterület részét képező, 5 évnél fiatalabb gyepek).

alapján, a MePAR-ban¹⁸ lehatárolt gyepterületek. Ez azt is jelenti, hogy a 2015. évben a környezeti szempontból érzékeny állandó gyepterületek fogalma azonos, egyenértékű a Natura 2000 gyepterületek¹⁹ fogalmával. Ezekre a gyepterületekre szigorúbb előírások vonatkoznak, például ilyen gyepeket más célra hasznosítani, felszántani, feltörni csak az illetékes természetvédelmi hatóság engedélyével lehet. A Natura 2000 területeken a legeltetéshez (október 31. és április 23. között), kaszáláshoz, öntözéshez, nádirtáshoz, vegyszerhasználathoz, illetve vadgazdálkodási létesítmények kialakításához is a természetvédelmi hatósági engedélye szükséges. Trágya kijuttatása nem engedélyezett, törekedni kell, hogy a gazdálkodás során természetvédelmi szempontból ne károsodjon a terület. Ezeken a természetvédelmi szempontból kiemelt területeken tilos a tápanyag utánpótlás, kizárólag a legelő állatokból származó „tápanyag” kerülhet a területre. A gyepterületről tilos a belvíz elvezetése, és az öntözés sem megengedett. A termőhelyen idegen növényfajok megtelepedését és terjedését meg kell akadályozni.²⁰ A túllegeltetést is kerülni kell, amely a gyepterület kimerülését, illetve gyomosodását idézi elő. Kötelezően betartandó földhasználati szabályok vonatkoznak a Natura 2000 gyepterületekre, mivel az ilyen területeken a gyepek fenntartása kiemelten fontos környezetvédelmi szempontból. A tevékenységek engedély nélküli végzése komoly bírságot vonhat maga után. Meg kell jegyezni, hogy ősgyepek felszántásával például a gyp

¹⁷ Natura 2000: különleges természetmegőrzési területek koherens európai ökológiai hálózata (védett természeti területek hálózata). Két irányelv rendelkezései képezik a Natura 2000 hálózat alapját. Az egyik a vadon élő madarak védelméről szóló 79/409/EGK irányelv (madárvédelmi irányelv), a másik a természetes élőhelyek, illetve a vadon élő növény-és állatvilág védelméről szóló 92/43/EGK irányelv (élőhelyvédelmi irányelv). Az 1979-es madárvédelmi irányelvet 2009-ben hatályon kívül helyezték, és a vadon élő madarak védelméről szóló 2009/147/EK irányelv lépett helyébe (HL L 20., 2010.1.26) A madárvédelmi irányelv alapján történő területkijelölés egylépcsős, mivel a tagállam maga jelölheti ki az irányelv szempontjai szerint, s maga nyilvánítja védetté a madárvédelmi területeket. Az élőhelyvédelmi irányelv két fő részre osztható: egyfelől rendelkezik a megőrzendő területek védelméről (3.-11. cikk), másrésztől rendelkezik a fajok védelméről. A területekkel kapcsolatosan szól arról, hogy Natura 2000 néven fel kell állítani az Európai Unió ökológiai hálózatát

¹⁸ A Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszer (MePAR) az agrártámogatások eljárásainak kizárólagos országos földterület-azonosító rendszere. Kizárólagos abban az értelemben, hogy a földterülethez kapcsolódó részben vagy egészben európai uniós támogatások igénylése során csak ennek az azonosítási rendszernek az adatait lehet használni. Az ilyen jellegű támogatások igénylésekor semmiféle más nyilvántartás (pl. az ingatlan-nyilvántartás) adatait a MePAR adataival szemben nem lehet figyelembe venni, legyenek azok a mezőgazdasági táblák elhelyezkedésére, azonosító számára, vagy éppen a tábla területére vonatkozó adatok. 115/2003. (XI. 13.) FVM rendelet a Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszerről. SZILÁGYI JÁNOS EDE: A közös agrárpolitika 2003-as reformja: útban a teljes szétválasztás felé, Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXV/2., (2007) 728. p.

¹⁹ Lásd még a 269/2007. (X. 18.) Korm. rendeletet a Natura 2000 gyepterületek fenntartásának földhasználati szabályairól.

²⁰ A földhasználati rendelet a 269/2007. (X. 18.) Korm. rendelet 3. §, 4.§.

helyrehozhatatlanul tűnik el, eredeti állapotba nem, vagy csak nehézségek árán lehet visszaállítani.

Azon gazdálkodók részére, akik az elmúlt években feltörték a gyepeket, visszaállítási kötelezettséget²¹ ír elő a rendelet. Amennyiben az állandó gyepek helyén erdőtelepítés történt, nincs visszaállítási kötelezettség. Ez alól kivétel, ha karacsonyfa ültetvényt, vagy energetikai faültetvényt telepítettek, ezen esetekben a visszaalakítási kötelezettség fennáll. A visszaállítás nemcsak a feltört terület visszaalakításával érhető el, az is megoldás, ha más terület gyepterületté alakításával (kivéve erdő) teljesítik. Ha a feltört terület környezetileg érzékeny állandó gyepterületnek minősül, amit feltörni kizárólag engedéllyel lehetett volna, és az engedély nem áll rendelkezésre szintén keletkezik visszaállítási kötelezettség.

Az állandó gyepek megléte nem az egyes gazdálkodónál vizsgálandó elem, hanem országosan biztosítandó. A zöldítés szabályai alapján Magyarország úgy rendelkezik, hogy az országban meglévő állandó gyepek összterületének méretét kell évről évre megőrizni. Így nem az állandó gyepek gazdasági szintű fenntartást írja elő, hanem országos szintű fenntartását célozza. Az állandó gyepterületek környezeti haszna és a szénmegkötés érdekében rendelkezéseket kell előírni az állandó gyepterületek fenntartását illetően. Hosszú távú fenntartásuk előnyös több szempontból is, mint például a klímaváltozási szempont, a biodiverzitás megőrzésének szempontja, talajvédelmi szempontok. E védelem keretében egyrészt tilalmat kell elrendelni a 92/43/EGK irányelv, valamint a 2009/147/EK irányelv hatálya alá tartozó Natura 2000 területek felszántására vagy művelésbe való bevonására vonatkozóan, másrészt pedig az állandó gyepterületek aránya alapján általánosan akadályozni kell az e területek más célokat szolgáló művelésbe való bevonását.

c.) Ökológiai jelentőségű terület (EFA²²) kijelölése: A zöldítésnek ez a legösszetettebb eleme. Ezek a területek többféle módon hozzájárulnak az ökológiai rendszerek állapotának javításához, a környezetvédelmi célkitűzések teljesítéséhez. Abban az esetben kell létrehozni, ha a szántó tizenöt hektárnál nagyobb. Ebben az esetben a terület öt százalékán kell fenntartani az EFA-t. Nincs meghatározva, hogy a mezőgazdasági terület melyik részén kell a vállalatot teljesíteni, azt a gazdák maguk dönthetik el.

Az EFA területek különböző típusúak lehetnek:

- a) parlagon hagyott földterület;
- b) teraszok²³;

²¹ Ha a visszaállítandó terület nem éri el a 0,25 hektárt, mentesül a kérelmező a visszaállítási kötelezettség alól.

²² Ecological focus area

²³ A HMKÁ rendeletben védett és a MePAR-ban lehatárolt terasz, melynek minimális magassága 1 m.

- c) tájképi elemek²⁴: fasor, vizes árok, továbbá a HMKÁ²⁵-ban védett tájképi elemek, mint a kunhalom, gémeskút, kis kiterjedésű tó stb.
- d) védelmi sávok,
- e) agrár-erdészeti hektárok²⁶,
- f) erdőszélek mentén fekvő támogatható hektársávok;
- g) rövid vágásfordulójú fás szárú energetikai ültetvénnel beültetett területek, amelyeken nem használnak ásványi műtrágyát és/vagy növényvédő szereket;
- h) erdősített területek;
- i) nitrogénmegkötő növényekkel beültetett területek.

Tekintettel a tájképi jellegzetességek fontosságára a fenntartható mezőgazdaság szempontjából, indokolt támogathatónak tekinteni minden, a mezőgazdasági parcella teljes területének részét képező jellegzetességet, amelyre az 1306/2013/EU rendelet II. mellékletében felsorolt követelmények és előírások vonatkoznak. A tájképi elemek megőrzése a kölcsönös megfeleltetés feltételrendszerében, azon belül a HMKÁ egyik előírásaként is szerepel. Kiemelten fontos a táj jellegzetes elemeinek megőrzése, védelme. 2010-től került be a magyar HMKÁ szabályozásba a tájképi elemek közé a gémeskút és a kunhalmok. Ez utóbbiak a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény erejénél fogva, azaz „ex lege” természetvédelmi oltalom alatt állnak. 2014-től a tájképi elemek kibővítésre kerültek a HMKÁ-n belül a szántóval körülhatárolt fa- és bokorcsoportokkal, illetve 2015-től a magányosan álló fa és a szántóterületen elhelyezkedő tó is tájképi elemnek minősül. Magyarországon sűrűn előfordul, hogy egy tájelemen belül jelen van egy másik tájelem és azok ökológiai jelentősége nem választható el egymástól. Ekkor meg kell nézni, hogy melyik tájelem számít dominánsnak.

²⁴ Tájelem: az egységes területalapú támogatások és egyes vidékfejlesztési támogatások igényléséhez teljesítendő „Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot” fenntartásához szükséges feltételrendszer, valamint az állatok állategységre való átváltási arányának meghatározásáról szóló 50/2008. (IV. 24.) FVM rendelet szerinti védett tájképi elem, valamint a fás sáv, a fasor, a táblaszegély, és a vizesárok.

²⁵ A mezőgazdasági földterületek „Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapotának” (HMKÁ) fenntartására vonatkozik a 73/2009/EK rendelet 6. cikke, illetve III. mellékletének előírásai. Ilyenek például: Talajerózió elleni védelemre; Erózió ellen kialakított teraszok megőrzése kötelező szőlőültetvények esetében; Vetésváltásra vonatkozó előírások; Tarló, nád, növényi maradvány valamint gyepek égetése tilos; Mezőgazdasági területeken vízzel telített talajon mindennemű munkavégzés tilos, kivéve belvíz, árvíz levezető árkok létesítésekor és értékmentéskor végzendő gépi munkavégzés; Gyepterületek túlleltetése, valamint maradandó kár okozása tilos; Mezőgazdasági területeket gyommentesen kell tartani; Mezőgazdasági területeken a hasznosítás szempontjából nemkívánatos fás szárú növények megtelepedését és terjedését meg kell akadályozni. 2010. áprilisától kettő új előírás került bevezetésre, a MePAR-ban rögzített tájképi elemek kötelező megőrzése, a kunhalom területén a gyeptelepítés előkészítéséhez szükséges talajmunkák kivételével bármilyen talajmunka végzése és a fahasználat tilalma, illetve az öntözési célú vízhasználat csak érvényes vízjogi üzemeltetési engedély alapján végezhető.

²⁶ Amelyek az 1698/2005/EK rendelet 44. cikke és/vagy az 1305/2013/EU rendelet 23. cikke értelmében támogatást kapnak vagy kaptak.

Ökológiai jelentőségű területeket kell megállapítani mindenekelőtt a mezőgazdasági üzemek biológiai sokféleségének megőrzése és javítása érdekében. Az ökológiai jelentőségű területeknek ezért egyrészt a biológiai sokféleséget közvetlenül befolyásoló olyan területekből kell állniuk, mint parlagon hagyott területek, tájképi elemek, teraszok, védelmi sávok, erdősített területek. Az ökológiai jelentőségű területekre vonatkozó kötelezettségeket oly módon kell alkalmazni, hogy azok a fokozottabb környezeti haszonhoz képest ne jelentsenek aránytalan terhet a kisebb mezőgazdasági üzemekre e területek kialakítása során.

Kivételekről kell rendelkezni azon mezőgazdasági termelők esetében, akik mezőgazdasági tevékenységüket olyan, túlnyomórészt erdősített, hátrányos természeti adottságú területeken végzik, ahol komolyan fennáll a földterület művelésből való kivonásának a veszélye.

Ezen kívül olyan rendelkezéseket kell megállapítani, amelyek lehetővé teszi a tagállamok és a mezőgazdasági üzemek számára, hogy a kötelezettséget regionális szinten vagy közösen hajtsák végre, és így környezeti szempontból nagyon előnyös módon egymással határos ökológiai jelentőségű területek jöjjenek létre. Az egyszerűség érdekében a tagállamok dönthetnek úgy, hogy szabványosítják az ökológiai jelentőségű területek kijelölését.

Az Európai Bizottság korábbi jogértelmezése szerint a szántóterületeknek és az EFA területeknek közvetlenül szomszédosnak kellett lenniük ahhoz, hogy a gazdálkodók zöldítési szempontból el tudják számolni azokat. Ezzel ellentétben az új bizottsági jogértelmezés egy 5 méteres, a zöldítés céljaival összeegyeztethető puffert tart elfogadhatónak a szántóterületek és az elszámolható EFA elemek között. Így, ha a szántóterület és az EFA elem közé például egy maximum 5 méter széles földút ékelődik, akkor azt az EFA elemet a gazdálkodó még elszámolhatja egységes kérelmében. A puffersáv a következő EFA elemek esetén fordulhat elő: táblaszegély, fás sáv, vizes árok, fasor, víz-védelmi sáv. Az ökológiai célterületek feltérképezésének csak 2018-ban kell lezárulnia, és csak fokozatosan vezetnek be szankciókat. A rendszert az első gazdasági év után felülvizsgálják a döntéshozók.

A 10/2015. (III. 13.) FM rendelet előírja a „zöldítési” gyakorlat összessége alóli általános mentesség eseteit. Például itt szerepel az ökológiai gazdálkodást folytató ügyfél. A zöldítés egy vagy több követelménye alól azok a gazdaságok is mentesülhetnek, akik azzal egyenértékű gyakorlatot folytatnak. Így például biogazdálkodást alkalmaznak, Natura 2000 területeken gazdálkodnak, vagy döntően (területük több mint 75 százalékán) gyepterülettel foglalkoznak, és maradék területük nem haladja meg a 30 hektárt. Az egyenértékű gyakorlatokat a szaktárca ismeri el.

A zöldítés követelményeinek megsértése esetén, a gazdálkodóknak támogatás csökkentéssel, illetve közigazgatási szankciók kiszabására kell számítani.

uk. Míg a támogatás csökkentést 2015-től alkalmazni kell, addig a szankciókat 2017-től fokozatosan vezetik be. A szankciónak lesz felső küszöbe. Kétéves átmeneti, felkészülési időszakot kaptak a gazdák. Abban az esetben, ha nagyon jelentős (50 százaléknál nagyobb) az elvonás területének aránya büntetésként pénzösszeg kiszabását alkalmazzák a gazdálkodóval szemben.

A Bizottság 640/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete²⁷ tartalmazza a kizöldített támogatás csökkentésének részletes szabályait a növénytermesztés diverzifikálására vonatkozó követelményeknek való meg nem felelés esetén, az állandó gyepterületre vonatkozó követelményeknek való meg nem felelés esetén, továbbá az ökológiai jelentőségű területre vonatkozó követelményeknek való meg nem felelés esetén. Mindhárom esetben tartalmazza a rendelet a kizöldített támogatás csökkentésének maximális mértékére és a közigazgatási szankciókra vonatkozó szabályokat is.²⁸

A közigazgatási szankciók kiszabásakor figyelembe kell venni a visszatartó erő és az arányosság elvét, valamint a *vis maior* esetekhez kapcsolódó rendkívüli körülményeket. A közigazgatási szankciókat a megállapított meg nem felelés súlyossága alapján kell besorolni, és egy vagy több területalapú támogatási rendszerből vagy területalapú támogatási intézkedésből meghatározott időre történő teljes kizárásig terjedhetnek. A közigazgatási szankcióknak indokolt kellő visszatartó erővel rendelkezniük ahhoz, hogy megakadályozzák a szándékos meg nem felelést. A Bizottság 640/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete rendelkezéseket állapít meg, többek között, a támogatások részleges vagy teljes elutasításának és visszavonásának feltételeiről, valamint a közigazgatási szankció megállapítása és kiszabandó mértékének pontos meghatározására.

A zöldítés bevezetése valamennyi tagállam számára kihívást jelentett. So- kan úgy döntöttek, hogy az állandó gyepterületek fenntartását nemzeti szinten követik. Az egyes EFA elemek részletes kidolgozása is nehéz feladatnak bizonyult. Összességében azonban megállapítható, hogy Magyarország a többi tagállamhoz képest tágran szabta meg a zöldítés teljesítésének lehetőségeit. Az EFA elemek széles körét fogadták el hazánkban, ezzel ugyan a jogalkotás és az ellenőrzés bonyolultabbá vált, de a gazdálkodók számára mindenképpen előnyös, hogy adottságaiknak megfelelően választhatnak az optimális gazdasági berendezkedésük kialakításáról.

²⁷ A Bizottság 640/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2014. március 11.) az 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer, a kifizetések elutasítására és visszavonására vonatkozó feltételek, valamint a közvetlen kifizetésekre, a vidékfejlesztési támogatásokra és a kölcsönös megfeleltetésre alkalmazandó közigazgatási szankciók tekintetében történő kiegészítéséről.

²⁸ Bizottság 640/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendeletének 24-28 cikkei

BOBVOS PÁL

*A bejegyzés elve hatályosulásának alaki feltételei
az ingatlan-nyilvántartásban*

A bejegyzés elve alapozza meg a joglátszaton alapuló szerzést és az ahhoz kapcsolódó jogvédelmi hatályt. A jogvédelmi hatály az ingatlanforgalomban fellépők érdekét, a kollektív jogbiztonság igényét szolgálja. A jogbiztonság fogalmának történeti alakulását és a jogvédelmi hatály mibenlétét, a jogtudomány, meglehetősen részletességgel feldolgozta.¹ A jogvédelmi hatály teszi lehetővé a nem jogosulttól (de az ingatlan-nyilvántartásban tulajdonosként bejegyzettől) való tulajdonszerzést. A jogvédelmi hatály eszköze az ingatlanok körében az ingatlan-nyilvántartás: aki ez alapján szerez tulajdont, úgy szerzése – főszabály szerint – akkor is helyes és teljes, ha az ingatlan-nyilvántartáson kívüli anyagi jog állapot szerint a szerzés nem lenne lehetséges. Ebben az esetben „a látszatot a valóság elé helyezik, vagy legalább azzal egyenrangúnak ismerik el”.²

A polgári jog szabályai szerint törvényben meghatározott egyes jogok keletkezése, módosulása és megszűnése az ingatlan-nyilvántartási tulajdoni lapra történő bejegyzéssel megy végbe. Az ingatlan-nyilvántartásba azokat a jogokat lehet bejegyezni, amelyek bejegyezését jogszabály lehetővé teszi.³ Ha a polgári jogi szabályok szerint az ingatlanok átruházása esetén az új jogosult tulajdonjogát a bejegyzés keletkezteti, akkor az erre szolgáló, vagyis a bejegyzéseket „befogadó” nyilvántartás vezetésének szabályait is úgy kell kialakítani, hogy meghatározott ingatlanra vonatkozóan a tulajdonjog keletkezésének időpontja, a jog ranghelye, a jogosult azonosíthatósága biztosított legyen.⁴

¹ NIZSALOVSKY ENDRE: *Látszat a jogban* [Könyvben In.: *Tanulmányok a jogról*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1984], MENYHÁRD ATTILA - AJLAKI LÁSZLÓ: *A joglátszat megjelenési formái a magyar civilisztikában*, Magyar Jog, 2002. 4. szám 190. p. KURUCZ MIHÁLY: *A magyar nyilvántartási jog és annak reformja, a jogvédelmi, különösen a bízalomvédelmi hatások tükrében*, Ph. D. értekezés, Budapest 2004, JÓJÁRT LÁSZLÓ: *Az ingatlan-nyilvántartás közhitelességéről* Magyar Jog 2001. 9. szám.

² Bővebben EÖRSI GYULA: *A tulajdonjog fejlődése* Budapest 1951.

³ Az ingatlanra vonatkozó jogosítványokat a bejegyzés szempontjából két részre oszthatjuk fel: bejegyzendő és bejegyezhető jogosítványok. Bejegyzendő minden dologi jogi jogosítvány: pl. tulajdonjog, szolgalmi jog, építményi jog, zálogjog. Bejegyezhető a feleknek – a bejegyzésre irányuló megállapodása alapján – a következő jogviszonyok: a bérleti és haszonbérleti jog, az elővásárlási jog (nem azonos az opcióval), a visszavásárlási jog, bizonyos esetekben az opció. A birtokot, mivel a birtok nem jog, hanem ténykérdés, nem lehet telekkönyvbe bejegyezni.

⁴ JÓJÁRT LÁSZLÓ: *Az ingatlan-nyilvántartási bejegyzések törvénybe foglalt bizonytalansága* Közjegyzők Közlönye 2010. évi 2. szám 20.p.

1. Az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzés létszakai

Az ingatlan tulajdonának megszerzéséhez vagy az ingatlant terhelő jog alapításához, átruházásához vagy megterheléséhez a következő három feltételnek kell teljesülnie:

- a.) szükséges egy nyilvánvalóan nem érvénytelen *kötelmi ügylet*, azaz az érvényes jogcímet tartalmazó tanúsító okirat,
- b.) szükséges egy hibátlan *dologi ügylet*, azaz a tulajdon átruházásban, illetve jog alapításban való megegyezés alapján a bejegyzési engedély kiadása és a bejegyzési kérelem benyújtása,
- c.) szükséges az ingatlan-nyilvántartási *bejegyzés*.⁵

2. A kötelmi ügylet lényeges jegyei

A kötelmi ügylet a tulajdoni átruházás jogcíme, a jogcímet tartalmazó okirat a jogcímozokirat, amely tartalma szerint lehet adásvétel, csere, ajándékozás, lízingelés, apportálás stb.

A jogcímozokiratnak több része van, az tartalmazza a szerzés célját, megengedtségét, továbbá az akarat megegyezést az adott ingatlan átruházásában.⁶

A jogcím szerkezete az átruházások többségében a következő elemeket foglalja magában:

- a.) Az átruházó olyan tulajdonos, aki jogosult az ingatlan átruházására, a tulajdon szerzője pedig rendelkezik az ingatlan megszerzésére vonatkozó képességgel.
- b.) Az átruházónak és a szerzőnek az átadásra vonatkozóan egyező a szándéka.
- c.) Az egyező szándéknak ki kell terjednie a tulajdon átruházás jogcímére, adásvétel, csere vagy ajándékozás stb⁷.
- d.) Az átruházónak és a szerzőnek a szándéka és megegyezése ugyanarra az ingatlanra vonatkozik.
- e.) A bejegyzés alapjául csak a megfelelő alakiséggel szerkesztett okirat (szerződés) szolgálhat.

⁵ A klasszikus telekkönyvi irodalomban a bejegyzési elv anyagi jogi értelemben a bejegyzés konstitutív joghatályát jelenti. Lásd különösen: SÁRFFY ANDOR: Telekkönyvi rendtartás Budapest, 1941. 135-140. pp., SZLADITS KÁROLY: Dologi Jog Budapest 1930. 121-125.pp.

⁶ JUHÁSZ ERZSÉBET: Ingatlan-nyilvántartási rendszerek Európában és ezek hazai vonatkozásai Geodézia és Kartográfia 1998.6. sz. 2.p.

⁷ A Kúria eseti döntésében megállapította, hogy a bejegyzésére jogszerűen nem kerülhet sor az ingatlan-nyilvántartási eljárásban úgy, hogy a bejegyzés alapjául szolgáló okirat kifejezetten és egyértelműen nem tartalmazza, hogy mi a változás jogcíme. [BH 2013. 27.]

Lényeges szabály, hogy az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés érvényességének feltétele, hogy az alapjául szolgáló jogcím (szerződés, jognyilatkozat) az anyagi jog (rendszerint a Ptk.) szabályai szerint érvényes legyen. A szerződés akkor érvénytelen, ha valamely - a jogügyleti akaratban, a jogügyleti nyilatkozatban vagy a célzott joghatásban rejlő - fogyatékosága miatt joghatásának beálltát a törvény kizárja.⁸

3. A dologi ügylet lényeges jegyei

Az ingatlan esetében a dolog átadása nem az ingatlan átadását jelenti, hanem egy olyan külsőleg észlelhető jelzést, amely bárki számára nyilvánvalóvá teszi, hogy az ingatlan az új tulajdonos hatalmába kerül. Az új tulajdonos a külsőleg észlelhető jelzést (a birtokjelet) úgy kapja meg, hogy a tulajdonjogát – mindenki számára látható (megismerhető) módon az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzik.⁹

A dologi ügylet nem kétoldalú szerződés, hanem két félnek (a jogot engedő félnek és a jogot szerző félnek) egyoldalú, külön okiratba foglalt rendelkezése. A tulajdon-átruházásban, illetve a jog alapításban való megegyezés nem a kötelelem (nem a szerződés) része.

Szladits szerint a jogot engedő (az ingatlan-nyilvántartási előző) által kiadott bejegyzési engedély az un. alaki megegyezésnek, a formális konszenzusnak egyik eleme.¹⁰ Ez a megegyezés valójában abban áll, hogy a jogot engedő fél a jogszerző részére a bejegyzési engedélyt kiadja, ez utóbbi pedig azt (a bejegyzési kérelmével együtt) az ingatlanügyi hatósághoz benyújtja. Ebből következik, hogy a *dologi ügylet lényegében két egyoldalú – a célzott jogi hatás megvalósítása érdekében tett – rendelkezés.*

4. A dologi ügylet első része: a bejegyzési engedély

Az ingatlan-nyilvántartási előző, azaz az ingatlan bejegyzett tulajdonosa a kötelmi szerződés alapján köteles kiadni a bejegyzési engedélyt. A bejegyzési engedély többnyire szerződésben foglaltan jelenik meg (például így: eladó már

⁸ Az új Ptk. fenntartja a semmis és a megtámadható szerződések közötti, a magyar magánjogban hagyományos megkülönböztetést. Az érvénytelenség két fajtája közötti lényegi eltérés továbbra is abban áll, hogy a semmisségi ok miatt a szerződés a törvény erejénél fogva (*ipso iure*), megkötésének időpontjától érvénytelen, megtámadhatóság esetén viszont a szerződés érvénytelensége feltételes: csak akkor áll be, ha az arra jogosult az előírt határidőn belül eredményesen gyakorolja megtámadási jogát.

⁹ GROSSCHMID BÉNI: *Fejezetek kötelmi jogunk köréből* Budapest, Grill Könyvkiadó 1932. 210. p.

¹⁰ SZLADITS, 1930. 128-129.p.

¹¹ GROSSCHMID 1932. 212.p.

most feltétlenül és visszavonhatatlanul hozzájárul ahhoz, hogy eladó tulajdonjogát az ingatlan-nyilvántartásba az ő minden további megkérdezése nélkül bejegyezzék....).

Az így megadott bejegyzési engedély azonban nem a kötelmi szerződés (azaz a kétoldalú anyagi jogi akarat nyilvánítás) része, hanem a jogot engedő egyoldalú magatartása, azaz egyoldalú címzett jognyilatkozata amellyel ő az ingatlant egyoldalú joglemondással "átnyújtja" vevőnek, ezzel a szerződéses kötelmi viszonyt teljesíti.¹¹ A *bejegyzési engedélyt engedélyokirat* nevezzük.

Ennek a jognyilatkozatnak meg kell érkeznie az új jogosulthoz, aki ennek alapján kérheti jogának a bejegyzését az ingatlan-nyilvántartásba.

Az Inytv. ezt akként fejezi ki, hogy az okiratnak - ahhoz, hogy az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés alapjául szolgálhasson - tartalmaznia kell: az érdekeltek megállapodását, a bejegyzett jogosult bejegyzést engedő - feltétlen és visszavonhatatlan - nyilatkozatát.

Ingatlan-nyilvántartási bejegyzési engedélyt csak a bejegyzett jogosult adhat a törvényben meghatározott tartalommal és alakiséggel.¹² Az átruházó oldalán a teljesítésnek nem feltétele, hogy a vevő tulajdonjogát az ingatlan-nyilvántartásban feltüntessék, sőt az sem, hogy a jogosult a bejegyzési engedélyt az ingatlanügyi hatósághoz benyújtsa. Amennyiben az átruházó a bejegyzési engedélyt kiadta, az ő dologi jogi szolgáltatása végbement. Erre hivatkozva állapította meg a bíróság egy a szolgáltatás és ellenszolgáltatás között fennálló, feltűnően nagy értékkülönbség miatt indult perben, hogy sérelmet szenvedő fél számára a megtámadási határidő az érvényes és bejegyzésre alkalmas okirat aláírása napján megkezdődik, a tulajdonjog ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzése megtörténteig a határidő kezdő időpontja nem hosszabbítható meg.¹³

5. A dologi ügylet második része a bejegyzési kérelem

A tulajdonszerző fél a bejegyzési engedélyt átveszi és a saját bejegyzési kérelme mellékleteként beadja az ingatlanügyi hatósághoz. Az „elfogadás” nem emeli a bejegyzési engedélyt szerződéses elemmé, mert a bejegyzési engedély célzott hatálya az elfogadástól független. Ahogyan az átruházó fél egyoldalúan rendelkezett a saját dologi jogi helyzetével: a bejegyzési engedély kiadásával és így lehetővé tette az ingatlan-nyilvántartási birtokba vételt, ugyanígy a szerző fél saját egyoldalú akaratnyilvánításával (a bejegyzési kérelmével) *dologi hatályú kijelentést tesz arra nézve, hogy a csatolt bejegyzési engedélynek megfelelően elfoglalja az ingatlan nyilvántartott birtokát.*

¹² Inytv. 29. §, 32. §. EBH2008. 1928

¹³ Fővárosi Ítélet 6.Pf. 21.062/2006/8.

A kérelmet a bejegyzés alapjául szolgáló szerződés (vagy jognyilatkozat) keltétől számított 30 napon belül az ingatlan fekvése szerint illetékes járási földhivatalhoz az e célra rendszeresített nyomtatványon kell benyújtani.¹⁴ A kérelemnek tartalmaznia kell magánszemély esetén a kérelmező nevét, lakcímét, személyi azonosítóját; cégek esetében a megnevezését, székhelyt és statisztikai azonosítóját; az érintett ingatlannak, valamint annak a jognak vagy ténynek a megjelölését, amelynek be-, illetve feljegyzését kéri. Ha a kérelmező helyett képviselő jár el, a kérelemnek tartalmaznia kell a képviselő nevét és lakcímét is.

A bejegyzést – ha a felek megállapodásából vagy jogszabály rendelkezéséből más nem következik – annak kell kérnie, aki ezáltal jogosulttá válik (pl. tulajdonjog bejegyzés esetén a tulajdonszerző, vevő, megajándékozott, stb.). A bejegyzést kérheti az is, akinek ez a bejegyzett jogát érinti. A bejegyzési kérelemhez csatolni kell a bejegyzés alapjául szolgáló okiraton túl az ügytől függő egyéb mellékleteket. A változás átvezetéséhez szükséges mellékleteket jogszabály határozza meg.

6. Az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés időszaka, a dologi jogi váromány ideje

Ha a kötelmi jogügylet és a dologi jogügylet is hibátlanul végbement, ezzel a tulajdonjog bejegyzése még nem történik meg, a *bejegyzésre 30 napja van a földhivatalnak. Ez az időszak a dologi jogi váromány időszaka.*

Ebben a helyzetben a jogot engedőnek és a jogot szerzőnek már nincs jogszabályban előírt kötelezettsége, a jogszerzéstől a várományos már egyoldalúan nem fosztható meg, a tényállási elemek megvalósultak. A „váromány” alkotmányos védelemben részesül. Miután nem ex lege jogszerzésről beszélünk, a váromány akkor teljeseedik ki, ha a bejegyzés hatósági aktusa megvalósul.

Az új Ptk. kimondja¹⁵ a következő szabályt: ha az ingatlan tulajdonának megszerzéséhez vagy az ingatlant terhelő jog alapításához, átruházásához vagy megterheléséhez ingatlan-nyilvántartási bejegyzés szükséges, a jogváltozás az ingatlan-nyilvántartási bejegyzéssel, a bejegyzés tartalmának megfelelően jön létre. Ha az ingatlan tulajdonának vagy az ingatlant terhelő jognak a megszűntetéséhez ingatlan-nyilvántartási bejegyzés szükséges, a jog a törlésének ingatlan-nyilvántartási bejegyzésével, a bejegyzésnek megfelelően szűnik meg.

A várományi jogot sértheti ha az eljárás elmarad, és sértheti, ha az nem az ingatlan-nyilvántartási törvényben meghatározott eljárási lépéseket tartal-

¹⁴ A kérelem kötelező nyomtatvány, annak mintáját a 109/1999. (XII.29.) FVM rendelet melléklete tartalmazza.

¹⁵ Ptk. 4:163. § (3) bekezdése

mazza, azaz eljárási okok miatt nem arra az eredményre vezet, amely a felek akaratából következne. Az ismertetett szabályból következik, hogy a ingatlanügyi hatóság által foganatosított cselekmény ugyan feltétele a tulajdonjog átszállásának és más dologi jogok szerzésének, azonban nem része a dologi jogi rendelkező ügyletnak. Amennyiben mindkét fél, a jogszabályi előírásoknak megfelelően eleget dologi ügyleti kötelezettségének a ingatlanügyi hatóság regisztrálja a jogügyletet.

Grosschmid az ingatlanügyi hatóságról, mint „birtoktartó-ról”, mint a jog-jel letéteményeséről ír,¹⁶ amely hatóság, a hozzá benyújtott szabályszerű utasításokat teljesíteni köteles. A jog átruházója a kiadott bejegyzési engedéllyel utasítja az ingatlanügyi hatóságot, hogy a jog-jelet ezentúl a szerző fél nevében kezelje.¹⁷ Ha a bejegyzési engedélyt és a bejegyzési kérelmet, mint birtokjeleket az ingatlanügyi hatóság átveszi (a tulajdonjogot bejegyzi), akkor a „telekkönyvi birtokos” a szerző fél lesz, a jelbirtokot az ingatlanügyi hatóság az ő nevében tartja nyilván.

Jóvárttal egyezően megjegyezzük, hogy nem a bejegyzési kérelemnek helyt adó földhivatali határozattal keletkezik az a jog, amelyik a tulajdoni lapra kerül. Az adott jogot, vagy maga a bejegyzés keletkezteti, vagy pedig az adott jog már létrejött, mielőtt annak a bejegyzését kérték volna (jogszabályon, hatósági határozaton alapuló jogok). Mindkét esetben független a jog keletkezése a bejegyzési kérelem tárgyában hozott határozattól.

Mivel a bejegyzésről szóló határozat tartalmilag csak is és kizárólag a bejegyzés iránti kérelem sorsáról dönt, helyt ad a kérelemnek, vagy azt elutasítja, vagy hiánypótlást rendel el, ez a határozat a bejegyzett jog keletkezését sem igazolhatja.¹⁸ Ennek megfelelően a földhivatal bejegyzésről szóló határozata tulajdonképpen csak arról szól, amit az adott esetben ezek a feltételek a lehetővé tesznek számára. Ha a bejegyzésre meghatározott előfeltételek fennállnak, a földhivatal helyt ad a bejegyzés iránti kérelemnek, ha a bejegyzésnek az ingatlan-nyilvántartási jogszabályokban meghatározott akadálya van, az ingatlanügyi hatóság „a birtokjel” átvételét (a bejegyzést) megtagadja, azaz a bejegyzési kérelmet elutasítja.

7. A „birtokjel” átvételének megtagadása

El kell utasítani a bejegyzési kérelmet, ha a bejegyzés alapjául szolgáló okiratnak olyan tartalmi vagy alaki hiányossága van, amely miatt az nyilvánvalóan

¹⁶ GROSSCHMID, 1932. 212-213. pp.

¹⁷ GROSSCHMID 211-212. pp.

¹⁸ JÓJÁRT, 2010. 28-29. pp.

érvénytelen. Az érvénytelenség akkor nyilvánvaló, ha ez a tény önmagában az okiratból megállapítható.¹⁹

A bejegyzés iránti kérelem elbírálása során a földhivatal a bejegyzés alapjául szolgáló okiratban foglaltakat kizárólag azzal a céllal tekinti át, hogy felfedezze az okirat nyilvánvaló, azaz magából az okirat tartalmából kiderülő, vagyis minden különösebb vizsgálat nélkül szembeötlő esetleges érvénytelenségét. Amikor a földhivatal az okirat tartalmát a nyilvánvaló érvénytelenség szempontjából áttekinti, nem jár utána a szerződés tartalmának, nem hallgatja meg a feleket. Így azután a földhivatalnak a bejegyzési kérelem tárgyában hozott határozata nem eredményez kötöttséget, nem jelenti a bejegyzés alapjául szolgáló jogviszonyok kötelező megállapítását sem. Ebből következik, hogy a bejegyzés alapjául szolgáló anyagi jogviszonnyal kapcsolatos kifogásokat (pl. a szerződés érvényességének vitatása) nem lehet a bejegyzési kérelemnek helyt adó határozat elleni jogorvoslat előterjesztése útján érvényesíteni. Már csak azért sem, mert a földhivatal a bejegyzésről szóló határozatát nem arra a meggyőződésére alapította, hogy a szerződő felek közötti alapjogviszony feltétlenül érvényes, hanem csupán arra, hogy az nyilvánvalóan nem érvénytelen.

Lényeges kiemelni, hogy a szerződés érvénytelensége és az, hogy a szerződés alapján van-e mód a jogváltozás ingatlan-nyilvántartásba történő átvezetésére, egymástól különböző fogalmak. Egy érvénytelen - jó erkölcsbe ütköző, uzorás, feltűnően értékaránytalan stb. - szerződés még lehet ingatlan-nyilvántartásban bejegyzésre alkalmas, csak az érvénytelenség jogkövetkezményeinek levonása során az annak alapján bejegyzett jogot törölni kell. Igaz ez fordítva is, egy érvényesen létrejött szerződés még nem biztos, hogy megfelel az Inytv. előírásainak és alkalmas az ingatlan-nyilvántartási bejegyzésre.²⁰

8. A dologi jogi váromány és a még elintézetlen (széljegyes) ügy

A tulajdonjoggal kapcsolatos kötelmi igényen alapuló beadványra utaló széljegyek a függő helyzet miatt csak abban az esetben utalnak egyben dologi jogi várományra, ha az, akivel szemben a bejegyzést kérik, tulajdonosként már be van jegyezve. A dologi jogi váromány stádiumába ugyanis akkor kerül az igény, ha a tulajdonjog bejegyzése ugyan még nem történt meg, azonban ahhoz már csupán az ingatlan-nyilvántartási eljárás lefolytatása szükséges. Ehhez – mint azt fentebb láttuk – az átruházó részéről a feltétlen bejegyzési engedély is szükséges. Ilyen engedélyt azonban olyan átruházó nem adhat, aki maga sincs még

¹⁹ Inytv.51.§(1) bek.

²⁰ Bh.2014.77.

tulajdonosként bejegyezve, tekintve, hogy saját tulajdonjogának bejegyzése is függőben van.

Ha tehát a megelőző ranghelyen csupán széljegy szerepel, dologi jogi várományról nem beszélhetünk, ezért annak kockázatát, hogy a megelőző széljegy alapját képező beadvány majdani elintézésének módja a soron következő kérelem teljesítését lehetővé teszi-e, az viseli, aki olyantól származtatja jogát, akinek még nincs bejegyzett tulajdonjoga. A kérelmet ugyanis mindaddig vissza lehet vonni, amíg abban az ingatlanügyi hatóság nem hozott határozatot, és ez esetben a további széljegyes jogának bejegyzésére a feltétel meghíúsulása miatt nem kerülhet sor, kérelmét el kell utasítani.²¹

Az Inytv. előbbieken említett szabályaihoz kapcsolódóan szükséges megjegyezni, hogy a kérelem visszavonásához harmadik személy hozzájárulása csak abban az esetben szükséges, ha e harmadik személy a bejegyzés esetében az adott ranghelyen válna jogosulttá. (Így például, ha a szerződés harmadik személy javára szól.) A visszavont kérelem ranghelyét követő széljegyes tehát nem tartozik ebbe a körbe, az ő függőben tartott beadványának elintézése - anélkül, hogy az eljárás menetébe beavatkozhatna - a rangsorban előző ranghelyen visszavont kérelemre tekintettel nem járhat bejegyzéssel.²²

A széljegyessel kötött szerződéssel teremtett kockázatviselés nem zárja ki a meghíúsult bejegyzés miatt a megelőző széljegyessel szemben esetleg keletkező polgári jogi igény bíróság előtti érvényesíthetőségét.

9. A bejegyzés hatálya

Az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés konstitutív hatályú, ami azt jelenti, hogy ingatlanra vonatkozó egyes jogok - a dologi hatályú jogok - az ingatlan-nyilvántartási bejegyzéssel keletkeznek a fentebb kifejtettek szerint.²³

Nem minden bejegyzés konstitutív hatályú. Sárffy és Szladits is megkülönböztet konstitutív és dekleratív, továbbá felfüggesztő hatályú és joghatály nélküli bejegyzéseket. A konstitutív bejegyzéshez a felek közötti összes olyan magánjogi jogváltozás fűződik, amely a bejegyzés nélkül nem jöhet létre. A dekleratív bejegyzés a a bejegyzést engedő és a bejegyzést elszenvető között nem fejt ki joghatást, ezzel szemben harmadik jóhiszemű felek irányába igen.²⁴

²¹ Inytv. 26.§ (9)bekezdés

²² KGD 2006.112.]

²³ Jogunk az ingatlan-nyilvántartáson kívüli tulajdonszerzés számos esetét ismeri (elbirtoklás, ráépítés, közös háztartásban élők, házastársak közös szerzése, öröklés stb.), és aki ilyen módon szerzett tulajdont, igényt tarthat arra, hogy tulajdonjogát az ingatlan-nyilvántartás feltüntesse. A felek megállapodása hiányában ennek az igénynek az érvényesítése tulajdoni perben történhet, s a már megszerzett tulajdonjognak az ingatlan-nyilvántartási bejegyzése deklaratív hatályú.

A bejegyzéssel válik befejezetté a megszerzés folyamata is, de a bejegyzés egyben a telekkönyv helyességéhez fűződő vélelmet is kiváltja, aminek további következményei vannak. Ha ugyanis a vélelem ellenére a telekkönyvi állapot mégsem lenne igaz, akkor is megnyílik a telekkönyv helyességben megbízó személy előtt, a jóhiszemű megszerzés lehetősége. Ahol telekkönyveket rendszeresítettek, ott a telekkönyvi állapot hibátlanságára alapított jóhiszemű megszerzés, a nem tulajdonostól történő tulajdonszerzés egyik elismert esete.²⁵ A bejegyzéssel a jog megszerzése, változása vagy megszűnése, továbbá a jog érvényesíthetősége – a jogváltozás egyéb feltételeinek megléte esetén – közvetlenül áll be.

Ha az ingatlan tulajdonának megszerzéséhez vagy az ingatlant terhelő jog alapításához, átruházásához vagy megterheléséhez ingatlan-nyilvántartási bejegyzés szükséges, a jogváltozás az ingatlan-nyilvántartási bejegyzéssel, a bejegyzés tartalmának megfelelően jön létre. A bejegyezni kért jog a bejegyzési kérelem benyújtásának (iktatásának) időpontjára visszaható (ex tunc) hatályú. A bejegyzéshez fűződő joghatály beálltát tehát nem a bejegyzés (bejegyző határozat) időpontja, hanem a bejegyzési kérelem iktatásának az időpontja határozza meg. Az iktatási számot és az iktatás időpontját széljegy formájában rájegyzik a tulajdoni lapra. A széljegy tehát nem csupán az ingatlan-nyilvántartási eljárás megindítását tanúsítja, hanem annak időpontja lesz a tulajdonjog keletkezésének az időpontja is.²⁶

A jog átszállásának folyamata a felek megfelelő alakissággal kiállított okiratnak aláírásával kezdődik, és a bejegyzési kérelemnek az ingatlanügyi hatósághoz való benyújtásával, annak iktatásával zárul le. Ezért kell a bejegyzéssel létrejövő jogváltozást ebben az időpontban létrejöttnek tekinteni.

²⁴ SÁRFFY 1930, 138. p., SZLADITS 1930, 121. p.

²⁵ JÓJÁRT 2010.22.p.

²⁶ 18/2010. XI. 8.) KK vélemény

SULYOK MÁRTON

*A tisztességes eljárás és a magánszféra védelme
az alkotmányos eszmék migrációjában*

*A friss kitüntetéshez és szakmai sikerekkel bőven tarkított életútjához
sok szeretettel gratulálok, és kívánom, hogy születésnapod is hasonló örömmel
ünnepehesd pályatársaid és kollégáid körében. Isten éltesen, Tanár Úr!*

1. Bevezetés

A Tóth Károly tanár úr köszöntéseként írott alábbi tanulmány ötlete szintén egy aktualitás kapcsán vetődött fel. Ahogy napjaink szorongató aktualitása a migrációs válság, és a migráció okozta krízishelyzetek az egyes országok jogrendszereiben, úgy az alkotmányjog és alkotmányjogászok számára egy másfajta migráció rejt kihívásokat, ez pedig az alkotmányos eszmék migrációja.

A jelenség az egyes jogrendszerek számos alkotmányelméleti szakembereit foglalkoztatja, az alkotmányos gyakorlatban pedig naponta felfedezhetjük pl. abban, hogy az egyes nemzeti alkotmánybíróságok egyes alapjogi kérdéseiket ún. jogi transzplantok, ti. az egyes jogrendszerek között migráló eszmékre épülő jogi konstrukciók alapján ítélnek meg, illetve használnak fel gyakorlatukban, az indokolás alátámasztására más jogrendszerek alkotmánybíróságaitól eredő érveléseket, így átültetve azokat a magyar jogrendszerbe.

Ez egyfajta „alkotmányos import”, amelyen keresztül az egyes alapjogok védelmében megalapozhatóak olyan új védelmi rendszerek például a magyar jogrendszerben, amelyek teljesen más alapokból építkeznek, teszem azt az angolszász jogrendszerben. Doktori disszertációmban is annak létjogosultságát vizsgálom meg bővebben, hogy a tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkoztatott magánszféra-védelemben van-e létjogosultsága az ilyen „alkotmányos importnak” és az ennek nyomán létrejövő „jogi transzplantoknak”.

Mielőtt azonban erre a kérdésre ebben a pár oldalban próbálnék meg tényleges választ adni, az alkotmányos eszmék migrációjában rejlő elméleti probléma gyökerét kell feltárni, amelyet az amerikai összehasonlító alkotmányjogi irodalom a „szuperstruktúrák alkotmányos konvergenciájának” nevez. Az alábbiakban tehát az alkotmányos konvergencia elmélet (*constitutional convergence theory*) létezésével, illetve létjogosultságával foglalkozom.

2. Az alkotmányos konvergencia elmélete

Talán általánosan is ismert az a vita, amely a magyar Alaptörvénnyel – és különösen annak értéktartalmával – kapcsolatban szinte az egész világ alkotmányjogászait foglalkoztatja. Sokak számára szokatlan, hogy egy modern európai alkotmányban egyszerre vannak jelen konzervatív és liberális értékek, illetve az egyszerre tükröz hagyományos, közösségi értékeket, és egyszerre hangsúlyozza az egyéni alapjogvédelem fontosságát.

Ezt a kérdéskört elsődlegesen az alkotmányos identitás¹ meghatározása keretében lehet és kell értékelni, ezen belül is azon alkotmányos eszmék és alkotmányos javak meghatározásával, amelyek lényeges tartalmát (kemény magját – *noyau dur*) képezik egy adott ország alkotmányos identitásának.

Az ehhez kapcsolódó viták, és az ezekből kibontakozó álláspontok egy olyan hosszú változás tulajdonképpeni kezdetét jelentik ma Magyarországon és Európában is, amely azon alkotmányos javak (pl. házasság, család, vallás, magánszféra, közösség, méltóság, stb.) új körét alakítja ki, amelynek védelme prioritást képez az alkotmányozó számára, és amelyek érdekében akár az alkotmányos transzplantok „meghonosítása” is megfontolandó, mivel az *alkotmányos eszmék migrációja*² a mai többszintű alkotmányosság rendszerében általános és mindennapi, egyesek szerint mindenütt jelenlévő (*ubiquitous*). Az ún. 'ubiquity' egyébként nem csak az alkotmányos transzplantok és az az alkotmányos eszmék migrációjának állandó jelzője ma, hanem a technológia és a számítógépes rendszerek jelenlétét is ilyen jelzővel illetik, amely az IKT-t és az IT-rendszereket a technológia fejlődése okán ún. szuperstrukturává teszi.

¹ Az alkotmányos identitás kérdésköréről bővebben ld. pl. Pár példa a nemzetközi irodalomból: GARY JEFFREY JACOBSON: *Constitutional Identity*, Harvard University Press, 2010, 388 p.; LEONARD F. M. BESSELINK: *National and constitutional identity before and after Lisbon*. *Utrecht Law Review*, 6(3):2010:36-49; MARK TUSHNET: *How do constitutions constitute constitutional identity?* *International Journal of Constitutional Law*. 8(3):2010:671-676.; LAURENCE BURGORGUE-LARSEN (dir.): *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*, Cahiers européens n°1, Editions Pédone, 2011, 170 p.; FRANCOIS-XAVER MILLET: *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États membres*. Editions Lextenso et Karine Roudier, Paris, 2013, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique; 142 p.

² Az alkotmányos eszmék migrációjáról ld. pl. HALMAI GÁBOR: *Alkotmányjog – emberi jogok – Globalizáció. Az alkotmányos eszmék migrációja*. L'Harmattan, Budapest, 2013, 222. p.; ROBERT L. TSAI – AELSON TEBBE: *Constitutional Borrowing*. *Michigan Law Review*, 108(4)2009: 459-522.; DAVID S. LAW: *Globalization and the Future of Human Rights Protection*. *Northwestern University Law Review*, 102:2008:1277-1350.; FREDERICK SCHAUER: *On the Migration of Constitutional Ideas*. *Connecticut Law Review*. 37:2005: 907-919.; SUJIT CHOUDRY: *Migration as a new metaphor in comparative constitutional law*. SUJIT CHOUDRY (ed.): *The Migration of Constitutional Ideas*. Cambridge University Press, 2006, 2-35.;

Egy alkotmányozás folyamatában – és az alkotmány gyakorlatában egyaránt – az alkotmányos eszmék migrációja kapcsán egy transzplant alkalmazása akár identitásformáló is lehet, különösen az új demokráciák esetében, akiknek a nemzetközi közösség tagjaként nemzetközi mintákat (*best practice-eket*) is figyelembe kell vennie, és döntést hoznia az adott modell inkorporációjával kapcsolatban a nemzeti jogrend tekintetében. A társadalom, a közösség (az információs társadalom) megváltozott igényeihez, és az így megjelenő új közérdek(ek) hez csak így tud megfelelően adaptálódni a közjogi berendezkedés vagy éppen az alapjogok szabályozása, védelme. (Az Alaptörvény elfogadását megelőzően, illetve annak folyamatában is megfogalmazta pl. a Velencei Bizottság, hogy az új magyar alkotmány elfogadásához és a megfelelő alapjogi garanciák megteremtéséhez az Európai Unió Alapjogi Chartájának szövege „inspirációs forrásként” használható. Így történt ez a magánszféra-jogok esetében is (vertikális transzplant).)

A tisztességes eljáráshoz való joggal összekapcsolt magánszféra-védelem (ti. védekezés az olyan magatartásokkal szemben, amelyek arra irányulnak, hogy bírósági eljárásban jogosulatlanul és jogellenesen megszerzett bizonyítékokat használjanak fel) kapcsán reálisnak tűnik talán az a feltevés, miszerint ezekben a helyzetekben a kontinentális magánszféra-felfogásban rejlő néhány buktatóra választ adhatna egy olyan elv, mint az amerikai legfelsőbb bíróság gyakorlatában kibontakoztatott „mérgezett fa gyümölcsének” doktrínája, amelyet az alkotmányellenesen szerzett bizonyítékok felhasználhatóságának korlátozására hívtak életre.

Egy ilyen vagy ehhez hasonló jogi (alkotmányos) transzplant beültetése a magyar Alaptörvénybe vagy bármely más kontinentális alkotmányba az alábbi eredményre vezethetne: a magánszféra-védő vagy tisztességes eljárást szabályozó rendelkezései közé ékelődve mindenkire (s így a bíróságokra is) kötelező olyan bizonyítási korlátozások válhatnának elérhetővé, amelyek kicsit finomítanák a szabad bizonyítás rendszerében rejlő buktatókat, amelyek adott esetben a józan ész diktátuma ellenére engednének utat olyan jogellenes (de tkp. alkotmányellenes!) bizonyítékoknak, amelyek adott esetben torzíthatják a bíró mérlegelését, sőt pártatlanságát is befolyásolhatják, és így az eljárás tisztességességét ab ovo megkérdőjelezhetik. Véleményem szerint csak egy ilyen korlátozás felelhet meg a magánszféra XXI. században betöltött társadalmi értékének, különös tekintettel arra, hogy a technológia rohamos fejlődése jogsértő magatartások hadát segíti elő, és így az alkotmányi (de a szektoriális) magánszféra-védelem (is) egyre inkább lemaradni látszik a fejlődéssel szemben.

Dixon és Posner³ az alkotmányos transzplantok rendszerét az ún. alkotmányos konvergenciaelméletében az alábbi rendszerben vázolják.

- a.) A *szuperstruktúra elmélet* alapján az alkotmányokat mélyebb erők formálják, pl. a technológia is ilyen, és amikor ezek a mélyebb erők globalizálódnak/konvergálnak, így az egyes alkotmányok (azok szabályozása is) konvergálnak. Ebben az esetben az alkotmányos eszmék migrációja csak egy „másodlagos tünet”, arra nincs ráhatása az alkotmányozó és a politikai hatalomnak.
- b.) A *tanulási elméletek* értelmében pl. bírói párbeszédén keresztül fejlesztik értelmezésüket az alkotmánybírák, illetve az alkotmányozó is más országok mintáit követi.
- c.) A *kényszerítési elmélet* szerint a nemzetközi közösség képes hatni egyes államokra az alkotmányos szabályozás megváltoztatásában⁴, illetve
- d.) A *verseny-elmélet* alapján az egyes országok általában valamely gazdasági motivációból hajtanak végre reformokat (igaz ez az alapjogokra is)⁵.

A jelen tanulmányban a szuperstruktúra elmélet hatásai alapján a tanulási elmélet fontossága mellett érvelve kívánom bemutatni röviden az alkotmányozóra/jogalkotóra és az alkotmányértelmezőre, valamint a jogalkalmazóra háruló alapvető feladatokat a magánszféra-jogok és a tisztességes eljáráshoz való jog védelmének egymásra vonatkoztatott megszilárdításában.

Az *alkotmányos konvergencia* elméletének részét képező szuperstruktúra elmélet (Dixon-Posner) alapján elmondható, hogy a magánjog közjogiasodása, illetve a közjog magánjogiasodása – mint a napjainkat átható globális tendenciák – eskalálódásáért olyan „szuperstruktúrák” evolúciója okolható, mint pl. a technológia fejlődése.⁶

Ezen kívül természetesen a tanulási elméletek szerepe sem elhanyagolható például a komparatív alkotmányértelmezés keretében, hiszen az alkotmányos párbeszédben (ld. a tanulási elméletnél leírtakat) ezek a meghatározóak.

³ ROSALIND DIXON – ERICA. POSNER: *The Limits of Constitutional Convergence*. Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper No. 329., University of Chicago Law School, 2010, kül. 1-4. pp.

⁴ lásd Japán esetében, vagy az erre tett kísérleteket a magyar Alaptörvénnyel kapcsolatos számos kérdésben, olykor túllépve az erre a nemzetközi jog által biztosított tényleges felhatalmazás vagy szerepkör kereteit, pl. a Velencei Bizottság esetében. Bővebben ld. pl. TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: *Az alkotmányozás dilemmái - Az alkotmányos identitás és az európai integráció*. HVG Orac, Budapest, 2014

⁵ Kína esetében például egyértelműen kimutatható az, hogy a 2010. eleje óta bekövetkezett emberi jogi reformok motivációja a gazdasági válságból való kilábalás. Annak megvalósításához tőkét is kell vonzani az országba, és ehhez viszont emberi jogi kérdésekben kötött kompromisszumok szükségessé, úgy mint az ENSZ PPJNEO ratifikációja vagy a 2010-ben elfogadott és azóta egyszer megújított Emberi Jogok Akcióterv. vö. MÁRTON SÜLYOK: 'In All Fairness...': A Comparative Analysis of the Past, Present and Future of Fair Trial Systems Outside of Europe. ATTILA BADÓ (ed.): *Fair Trial and Judicial Independence – Hungarian Perspectives*. Springer, 2014, 101-141, kül. 125-127 pp., 136. p.

Mivel a digitális forradalom globálisan konvergáló szuperstruktúraként a magánszféra-védelemben is új utakat nyit a közjogi és magánjogi védelem sajátos keverékeinek megjelenítése által, így ezen vegyes védelmi rendszerek már önmagukban az alkotmányos eszmék migrációjának köszönhetően létrejött egyfajta transzplantoknak tekinthetők, hiszen korábban ezek atipikusnak számítottak az egyes most ezeket alkalmazó kontinentális jogrendszerekben.

Visszatérve a magyar alkotmányos kontextusra – mint az értekezés tág értelmezési tartományára – és az alkotmányos javak (alkotmányos párbeszédre reflektáló) 2010 utáni újradefiniálására utalva, az alábbi megállapítást kell tennünk:

A magánszféra és az információs önrendelkezés fokozottabb védelme iránti társadalmi igény megnövekedett, és az online környezetben, az információs és kommunikációs technológiákból (IKT) származó előnyök segítségével élt mindennapi élet számos aspektusa (pl. elektronikus magánszféra, internet privacy, felejtéshez való jog) a napi közbeszéd és politikai diskurzus részévé váltak a személyes adatok és a személyiség védelme kapcsán.

Ettől a privacy egyszerre lesz védelmi és részvételi jogként védelmezett, egyszerre képviselet hagyományos liberális értéket, egyéni alapjogot, és ezzel egyidejűleg konzervatív, közösségi értéket, amely a részvételi demokrácia hathatósabb formáit képes megvalósítani, és növelheti pl. a közösség bizalmát az állami intézményrendszerek működésében, így például az igazságszolgáltatásban is.

A jelen tanulmányban és egyébként disszetációmban is körvonalazott álláspontom szerint tehát **alkotmányos pillanatot** élünk, amelyben a közvélemény figyelme alkotmányos momentumot ad a magánszféra-védelem kiszélesítésének, a társadalom figyelme megnőtt és olyan irányba fordul, amely a változtatás szükségessége felé dönti a mérleg nyelvét. Ackerman szerint nem csak az alkotmány módosítására előírt hivatalos eljárásokon keresztül van lehetőség ilyen változásra, hanem alkotmányon kívül is, az ún. alkotmányos pillanatokban, amikor a közösség és a közvélemény által a fejlődés folytán felértékelt alkotmányos kérdések, prioritások védelme érdekében az igazságszolgáltatás és

⁶ Az amerikai privacy-fogalom elsőként az egyedüllét jogaként szintén a technológia változására tekintettel került megfogalmazásra. vö. LOUIS D. BRANDEIS – AAMUEL D. WARREN: *The Right to Be Let Alone*. Harvard Law Review, (4)1890, 193-220. pp. Itt meg kell említenünk, hogy a közjog magánjogiasodásaként is emlegetett government by contract vagy contractual governance tendencia nem csak azt jelenti, hogy az eddig tradicionálisan állami funkciókat szervezik ki a magánszektorba. Mindez azt is magával hozza, hogy a korábban csak az állami aktorokat korlátozó jogi szabályozást, például a magánszféra védelmében, ki kell terjeszteni a magánszektorra is (ti. el kell például ismerni a privacy horizontális hatályát), hiszen – függetlenül attól, hogy éppen állami feladatot látnak-e el – már magánemberek, nem állami entitások is képesek súlyos magánszféra-sértés megvalósítására, köszönhetően a magánszektorba folyamatosan beszivárgó, de korábban csak az állami hatóságok rendelkezésére álló technológiáknak.

az alkotmányos igazságszolgáltatás fellép, és megszilárdítja az ilyen közösségi értékválasztások, értékváltozások eredményeit, tekintettel a politikai diskurzusra is. (Ackerman ezt az alkotmányos politika szintjének nevezi, amelynek aktivitása ma Magyarországon adottnak tekinthető.)

Sőt, nem csak ez a helyzet adott, hanem egy olyan, átfogó kódexeket érintő kodifikációs hullám is megindult, amely – idővel – jó eséllyel reflektálhat ezekre a megváltozott értékválasztásokra (vö. Dixon és Posner szuperstruktúra-elmélete, fent), illetve a jelen értekezésben megjelenített transzplantok alkalmazására is. A polgári jog, a polgári eljárásjog, a büntető eljárásjog rekodifikációja, illetve az igazságügyi adatkezelés most születő szabályai, valamint egy régóta tervezett magánéletvédelmi törvény esetleges kodifikációja mind kiterjeszthetik a tisztességes eljáráshoz való jog védelméből következően a magánszférának és a személyiségnek járó többletvédelmet.

E garanciák azonban álláspontom szerint csak „tüneti kezelése” a tágabb problémáknak, és könnyen kiüresedhetnek olyan explicit alkotmányban rögzített tilalmak nélkül, amelyek (elsődlegesen a polgári eljárások kontextusában) képesek adekvátan védelmezni majd a megnövekedett társadalmi értékű privacy-t.

3. A magánszféra-védő alkotmányos transzplantok létjogosultsága az információs technológiák és az összehasonlító alkotmányjog szemszögéből

A tanulmány konkrétabb témáját a tágabb kontextus ismertetése mellett egy kettős viszonyrendszerben is ismertetni lehet, amely talán hozzájárul a fenti felvetések könnyebb megértéséhez.

Ha a magánszférát, mint a modern információs társadalmak alkotmányos javainak kulcselemét vizsgáljuk, akkor tegyük ezt elsődlegesen is abból az aspektusból, hogy léteznek-e olyan ahhoz kapcsolódó alkotmányos eszmék, amelyek „migráltathatóak” a jogrendszerek között, és így fejleszthetik annak védelmi rendszerét a kontinentális jogrendszerekben, alkotmányos (jogi) transzplantokon keresztül.

Az alkotmányos transzplant fogalmával kapcsolatban Roghina és Spector gondolataiból indulok ki,⁷ amelyek alapulvételével az alábbi definíció adódik. *Az alkotmányos transzplant tkp. egy olyan „migrációs folyamat”, (i) amelyen keresztül külföldi (de valójában jogrendszer-idegen) alkotmányos intézményeket, normákat, fogalmakat vagy eszméket (konkrétabban egy adott alkotmányszöveget vagy alkotmá-*

⁷ vö. RAZVAN COSMIN ROGHINA: *Transplantulul constitutional*. *Revista de drept public*. (4)2012, 124-141. pp.; HORACIO SPECTOR: *Constitutional Transplants and the Mutation Effect*. *Chicago-Kent Law Review*, 83(1)2008, 129-144. pp.

nyos doktrínát) átemelünk egy adott ország nemzeti jogába; (ii) illetve amelyen keresztül különböző alkotmányos elemek elterjednek, és nemzetközi hatást fejtenek ki.

Alkotmányos transzplantnak tekinthető természetesen az ezen folyamatok eredményeként az adott állam nemzeti alkotmányában meghonosodott intézmény, (szövegszerű) norma, fogalom vagy eszme, illetve az adott alkotmány értelmezésében vagy ezek kapcsán vagy ezektől függetlenül megjelenő progresszív megközelítések is (pl. más alkotmánybíróságok/legfelsőbb bíróságok ratio decidendi-ének elismerése az adott transzplanthoz kapcsolódóan).

Az ún. „Transzplant Vitát” („*Transplant Debate*”) alapvetően meghatározza az jogi transzplantok szerepéről és hatékonyságáról alkotott vélemények különbözősége – írja Perju.⁸ Az összehasonlító jogban a transzplantok létjogosultságát az eddigiekben inkább csak a magánjogban méltatták, de azoknak az összehasonlító alkotmányjogban is szerepet kell adni, mivel az alkotmányos konvergencia később részletezendő elméletében nem csak az egyes alkotmányos eszmék, de az alkotmányos kultúrák is konvergálnak, ami teret ad egyes közjogi, alkotmányos transzplantok más jogrendszerekben való beépítésének.

Véleményem szerint az alkotmányos transzplantok vitathatatlanul az alkotmányfejlesztés eszközei lehetnek akár közvetlenül hatnak az alkotmányozó vagy közvetetten az alkotmányértelmező hatalomra. A transzplantok hasznosságára tekintettel az értekezés az elméleti megalapozást követően tehát az összehasonlító módszer segítségével vág neki olyan lehetséges alkotmányos transzplantok kutatásának, amelyek segítségével a magyar kontextusban a magánszférához és az információs önrendelkezéshez való jog mind alanyi, mind pedig tárgyi oldala még erősebb védelem alá helyezhető.

Az alkotmányos javak (*constitutional goods*),⁹ valamint az alkotmányos pillanatok (*constitutional moments*)¹⁰ elméleteit a transzplant-elmélettel szintetizálva adódik az a következtetés, hogy a magánszféra-jogok olyan alkotmányos javak az információs társadalomban, amelyek védelmi rendszerét fejleszteni szükséges, és a változás ideje kézzelfoghatóan eljött, tehát egy adott alkotmányos

⁸ vö. pl. VLAD F. PERJU: *Constitutional Transplants, Borrowing and Migrations*. MICHEL ROSENFELD - ANDRAS SAJO (eds.): *Oxford Handbook on Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press, Oxford, 2012, 1304-1327. pp. (szerkesztetlen teljes tanulmány: VLAD PERJU: *Constitutional Transplants, Borrowing and Migrations*. Boston College Law School Legal Studies Research Paper Series No. 252, 2012, 1-49.) A hasznosság kérdésével foglalkozik röviden a már idézett Spector is.

⁹ Az elméletről bővebben ld. pl. ALAN BRUDNER: *Constitutional Goods*. Oxford University Press, Oxford, 2007. 464 pp.; THOMAS POOLE: *The Devil's Account: Men, Morals, and Constitutional Goods*. LSE Law, Society and Economy Working Papers 1/2009, 1-23. pp.

¹⁰ vö. BRUCE ACKERMAN: *We the People: Foundations*. Harvard University Press, Belknap Press, Cambridge, Mass. 1991.; Az elmélet kiváló összefoglalását és magyarázatát adja pl. JONATHAN SIMON: *Columbus in the Twilight Zone: Bruce Ackerman's Discovery of the Constitution*. *Law & Social Inquiry*, (17)1992, 501-520. pp.

pillanatban a közfigyelem, és a társadalmi szerződés hangsúlya – tehát a közjó, a közérdek – is efelé fordul. Az itt hivatkozott alkotmányos pillanatok elmélete az amerikai alkotmányelmélet terméke. Eszerint az alkotmányban szabályozott eljárásokon kívül is bekövetkezhetnek nagy alkotmányos változások, amikor egyes alkotmányos kérdéseket illetően a közvélemény figyelme megnő (vö. *Dixon* és *Posner* szuperstruktúra-elméletével, ld. fentebb kifejtve), és ez politikai cselekvésre sarkall, amely cselekvés eredményeinek védelme, megőrzése érdekében az (alkotmányos) igazságszolgáltatás aktivizálódik.

Ennek az egyes hatalmi ágakat is aktivizáló hangsúly-eltolódásnak a közfigyelem vonatkozásában az a *paradigma-váltás* adja az alapját, amely a társadalmi szerződés elméletének az információs társadalomban újragondolt struktúrájában és megváltozott érték-hangsúlyaiban manifesztálódik. Ezen elmélet lényege röviden az, hogy míg Rousseau társadalmi szerződésének középpontjában „a szerződés tárgya” – a közjó, a közérdek – abban állt, hogy a közösség lemondjon egyes jogairól azért, hogy az uralkodó hatalmát gyakorolhassa, addig az információs társadalmi szerződés esetében a joglemondási elem – a felvilágosult e-polgárság és a civil szféra aktivitásának megnövekedése okán – inkább jogköveteléssé változik, és az állam csak ennek a jogkövetelésnek eleget téve képes biztosítani a társadalmi szerződés megfelelő működését.

Ez a váltás arra mutat, hogy az államnak közérdekből pozitív kötelezettsége van az alapjogi garanciarendszer szélesítésére, különösen a magánszféra-jogok területén, mert csak így tudja biztosítani azt, hogy a részvételi demokrácia kiteljesedjen és az állampolgárok bizalmát visszanyerje akár az állam irányítás tágabb, de akár az igazságszolgáltatás szűkebb kontextusában is.

Ez a megatrend lesz az, amely a magyar alkotmányjog és polgári (eljárás)jog kontextusában a magánszféra, a személyiség határainak hathatósabb védelmét is megalapozhatja majd; nem csak vertikális, de horizontális dimenzióban is. Ezzel kapcsolatban *Collins* a horizontális hatállyal kapcsolatos ellenérvek és problémák vonatkozásában megjegyzi,¹¹ hogy első látásra elképzelhetetlennek tűnik, hogy például a tisztességes eljáráshoz való jognak horizontális hatály legyen tulajdonítható, azonban az mégis lehetséges, ha a jog tartalmának átfarmálását fontolóra vesszük.

Ezen a gondolati vonalon elindulva a tisztességes eljáráshoz való jogból az államra háruló pozitív kötelezettségeken – például hatékonyan működő bírósági rendszer biztosításán – keresztül (és azokon túl) az államnak érvényesítenie kell a tisztességes eljárás (ti. igazságszolgáltatás) kontextusát kitöltő egyéb alapjogok (pl. magánszféra-védelem az eljárásokban) horizontális hatályát,

¹¹ HUGH COLLINS: *On the (In)compatibility of Human Rights Discourse and Private Law*. LSE Law, Society and Economy Working Papers 7/2012., 12. p.

mert a tisztességes eljáráshoz való jog teljes megvalósítása (és tartalmának átfarmálása a horizontális hatály megindokolhatósága érdekében) csak így lesz elképzelhető.

Ez a megközelítés alapjaiban indokolja azt az irányvonalat, amelyet az értekezés az igazságszolgáltatásban a magánszféra köré kiépített alapjogi védelem kiszélesítésével kapcsolatban képvisel. Véleményem szerint tehát a privacy-védelem alkotmányos pillanatait éljük, és az alapjogvédelem kiszélesedése elkerülhetetlen, köszönhetően az alkotmányos eszmék migrálásának, egyes alkotmányos transzplantoknak – és ezek alapján a magánszférajogok közvetlen horizontális hatályának.

Ha már a privacy modern információs társadalmi értéktartalmáról beszélünk, illetve arról, hogy a magánszféra horizontális hatályának érvényesítési lehetőségeit hogyan kellene megtalálni ma Magyarországon, akkor ismét fordítsuk tekintetünket az angolszász alkotmányjog és alkotmányelmélet felé.

A magánszférát egyre inkább védő alkotmányos transzplantok hátterében a technológiai fejlődés szuperstruktúráján kívül, egy ezáltal előidézett szociológiai jelenség is, nevezetesen a bizalmi kapcsolatok kialakulásának és belső dinamikájának átrendeződése.

„Egy civilizált világban nem lehet titkot tartani.”¹² – írta *Emerson*, korának egyik legnagyobb politikai gondolkodója az 1860-as évek Amerikájában. „A magánszféra korának vége.” – hangzott el 2010-ben Mark Zuckerberg, a legnagyobb szociális háló alapítójának szájából.¹³ Ezen gondolatokon felbuzdulva a jelen írás annak ad hangot, hogy a technológiai fejlődés által megnyitott új utak és újragondolt paradigmák ellenére amagánszféra – a privacy, mint a modern információs társadalmak alkotmányos javainak egyik legfontosabb értéke – él és virul, és igen, civilizált világban is lehet (és kell) titkot tartani.¹⁴

A „civilizált nemzetek” többsége megfelelő alkotmányi és szektorális védelemben részesíti a magánszférát és a magánszféra-jogokat is, amely által civilizált egyének tudnak kibontakozni és részt venni az állam és egymás életében. E védelem részeként olyan új interdiszciplináris jogterületek is megjelennek, mint az információs-technológiai jog vagy az adatvédelmi jog, amelyek több-

¹² „There is no privacy in a civilized world.” RALPH WALDO EMERSON: *The Conduct of Life/Worship*. RALPH WALDO EMERSON - EBARA PACKER et al (eds.): *The Collected Works of Ralph Waldo Emerson*, Volume VI. Harvard University Press, Belknap Press, 2004, 119. p.

¹³ *Huffington Post*, 2010. március 18: Facebook's Zuckerberg Says Privacy No Longer A 'Social Norm' http://www.huffingtonpost.com/2010/01/11/facebook-zuckerberg-the_n_417969.html A cikk alapjául szolgáló interjúban Zuckerberg akként nyilatkozott, hogy a privacy többé nem a társadalmi norma.

¹⁴ A jelen tanulmányban – annak ellenére, hogy tisztában vagyok a privacy és magánszféra (magánélet) kifejezések elkülönítésével kapcsolatos álláspontokkal – a két fogalmat alternatívan használom a kifejtett álláspontok megjelenítésében.

let-védelmet képesek biztosítani. Mindazonáltal, az alkotmányban és az eljárási törvényekben rögzített szabályok tekintetében van ideje és helye is a fejlődésnek, mert az alkotmányjog, illetve az eljárásjogok kódexei nem tudnak olyan gyorsan reagálni a társadalmi változásokra, ahogy például az adatvédelmi vagy az IT-jog. Ha tetszik, ha nem, ezen új jogterületek számos alkalommal merítenek migráló alkotmányos eszmékből, és alkalmaznak megoldásként jogi, alkotmányos transzplantokat.

4. A megváltozott bizalmi kapcsolatok és a magánszféra, a tisztességes eljáráshoz való jog mezsgyéjén: a transzplantáció értelmezési tartományai

A kommunikáció új csatornái alapvetően formálják át az intim és bizalmi kapcsolatok, a bizalmi kommunikáció rendszerét. Természetesen ez alatt nem csak a szociális médiák vagy az okostelefonokon keresztül egy gombnyomásra elérhető hangrögzítő applikációk, okosdiktafonok, illetve az üzenetküldésre is alkalmas személyhívók nyújtotta előnyöket, hanem például az aszinkron elektronikus levelezés változatos formáinak használatát is.

Válaszul ezekre a változásokra olyan trendek is megjelennek, mint az alapjogvédelemben mindig élenjáró német alkotmánybíróság által 2008-ban deklarált „*bizalmassághoz való alapjog*” az *IT rendszerek vonatkozásában* (*Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme*),¹⁵ amely az általános személyiségi jogból (allgemeine Persönlichkeitsrecht) került levezetésre az interneten folytatott fedett nyomozások kapcsán, a külső beavatkozástól mentes távolsági kommunikáció védelmére.

Küpperszerint a BVerfG gyakorlatában az ehhez hasonló kiterjesztő értelmezéssel „nem valódi új alapjogok” jelennek meg, amely trend főleg a technikai fejlődéssel függ össze. E körben említi a német Alaptörvény 10. cikkét, amely a levél-, posta- és hírközlési titkot védelmezi, említést nem téve az új technológiákról (pl. e-mail, fax). Mivel azonban a 10. cikk minden kommunikációs formának azonos védelmet nyújt, így az egyes technológiai megoldások által generált dogmatikai problémák nem jelentékenyek, és az ezekre vonatkozó védelmet a bírói gyakorlat a meglévő alapjogok kiterjesztő vagy analóg értelmezése által teszi „speciális alapjogokká.”¹⁶

Ezen túl az angolszász jogirodalom azon irányzataira is ehét itt gondolni, amelyek a privacy-t a magánszféra-jogok esernyőjéhez képest már, mint „*bizalmassághoz való jogot*” (*law of confidentiality*) értelmezik és vizsgálják, és abban a

¹⁵ BVerfG, 1 BvR 370/07 vom 27.2.2008, Absatz-Nr. (1 - 333), Absatz Nr 1.

¹⁶ HERBERT KÜPPER: IT-alapjog és elektronikus magánszféra – az alkotmánybíróság legitim jogfejlesztése vagy tilos jogalkotása? (I. rész). *Közjogi Szemle*, (4)2009, 3. p.

magántitok védelméhez fűződő ésszerű elvárás válik központi kérdéssé. Ezzel a Warren és Brandeis féle privacy archetípus – a hagyományos, kézzel írott magánlevelek nyilvánosságra hozatalából, közléséből eredő bizalomszegéssel (*breach of confidence*) is kapcsolatba hozott – „egyedüllét joga” (*right to be let alone*) – e kontextusban – kicsit átalakul. Az átalakulásnak pedig épp itt az ideje, hiszen az egyedüllét joga, eredeti formájában, a technológia rohamos fejlődésére (akkor – 1890-ben – a fényképezőgépek elterjedésére) válaszul született meg.

A kihívás azonban – ahogy már jeleztem – nem csak technológiai, hanem szociológiai is, amely az információs társadalomban felnövekvő generációk sajátosságaiból is ered. A hagyományos intim és bizalmi kapcsolatok alkotmányos javainak (pl. házasság, szoros családi kötelék, szülő-gyermek kapcsolat) helyét pontosan meg kell határozni ebben a közegben: egy olyan virtuálisan hálózatos társadalomban, amely gyakran nem érti meg e kapcsolatok lényegét és nem neveli arra a jövő generációit, hogy mit is jelent a bizalom és az intimitás az elektronikus térben, az elektronikus magánszféra vonatkozásában.

A privacy-vel szembeállítva ezt akár depravity-nek is nevezhetnénk, az angol *'deprive'* kifejezés valamitől való megfosztást jelent. Eklatáns példa többek között a *cyberbullying* (internetes zaklatás) témaköre, amikor pl. egy bizalmasnak szánt interperszonális kommunikáció tartalmát úgy teszik elérhetővé egy közösségi portálon, hogy az a kapcsolat egyik fél részéről vélelmezett intimitása és a bizalmasságba vetett ésszerű elvárás sérelmével helyrehozhatatlan károkat okozhat. A példával az értekezés nem szeretné a legnagyobb szociális médiákat bűnbakként beállítani, pusztán egy példát hozott az elektronikus magánszféra lehetséges sérelmeire a bizalmi kapcsolatok megsértése kapcsán.

Olyan trend is megfigyelhető az intim és bizalmi kapcsolatok terén, hogy amíg a közösségi médiában inkább az adatok ellenőrizetlen megosztása és a bizalmassághoz való jog feladása jellemző, addig a még mindig jelentős aszinkron kommunikáció (pl. hagyományos e-mail) eszközeit használók körében nő a privacy védelme iránti ésszerű (és jogos) elvárás, hiszen egyre inkább az tölti be a hagyományos, postai levél útján történő kommunikáció szerepét, amelyre a levéltitok nevesített védelme vonatkozik a legtöbb jogrendszerben. Az ilyen elvárásokat az angolszász jogirodalom *reasonable expectation*-nek nevezi. Értelemszerű tehát, hogy az elektronikus kommunikáció, abból is elsődlegesen az aszinkron kommunikáció (ti. hagyományos e-mail) védelme iránti fokozottabb védelem igényéből kiindulva az értekezés főbb megállapításait az elektronikus magánszféra védelmében fogalmazza meg, úgy, hogy azt elsődlegesen, mint „bizalmassághoz való jogot”, ekként is, mint egyéni alapjogot szemléli.

Egy házastársi vagy ügyvéd-ügyfél kapcsolatos is természetesen intim vagy bizalmi kapcsolat, és a felek között elhangzottak, leírtak védelmére számos jog-

rendszer alkalmaz bizonyítási tilalmakat, vagy korlátozásokat, vagy kivételeket (pl. *spousal, marital privilege, attorney-client privilege* az angol-amerikai jogban).¹⁷ Ezek létezését általában azzal indokolják, hogy az ilyen privilegizált esetek kialakításakor vagy fenntartásakor olyan jogalkotói döntés született, amely létezik egy olyan **közérdek** (*social policy*), például a privacy védelme, a (házastársi) bizalomvédelem vagy az igazságszolgáltatás rendszere iránti tisztelet, amelyet az ilyen védelem erősíthet és egyben felül is írja azokat az előnyöket, amelyekhez a privilegizált információk teljes feltárása adhatna.¹⁸

Mi a helyzet azonban az olyan, fentebb nem nevesített bizalmi kapcsolatokkal és „bizalmi információkkal”, amelyek egy „ennél alacsonyabb” szintet képviselnek vagy ezen a szinten maradnak, de a bizalmi felek egymással szemben ellenérdekű félként kívánnak élni a bizalmi kapcsolat keretében megosztott adatokkal, illetve a bizalmi kapcsolatban kialakult kölcsönös bizalom megtörésével (vö. *breach of confidence*) kívánnak érvényt szerezni igazuknak? Az amerikai esetjog szerint ilyen esetekben a bizalmi kapcsolat keretében az egymás között megosztott információ nem védelmezett, a házastársi mentességre például ilyen esetekben nem lehet hivatkozni.

Ettől eltekintve, mi lehet a jogi sorsa azon információknak, amelyek a bizalmi kapcsolaton belül keletkeztek (és a bizalmi partnerrel kapcsolatos lényegi információkat tartalmaznak), de azok nem kerültek megosztásra a bizalmi partnerrel, hanem egyéb (jogellenes, adott esetben alkotmányellenes) módon kerültek megismerésre? Ezen tevékenységekkel szembeni védelemhez nyújthat eszközt a kontinentális jogrendszerek alkotmányaiban – mint alkotmányos transzplant – „a mérgezett fa gyümölcse” doktrínából levezetett explicit kizárási szabály, az egyéni magánszféra védelmében, erősítve a tisztességes eljárás védelmét szolgáló szabályozást is.

A common law-ban számos megoldás mutatkozik az ilyen bizalomszegés által okozott károk megtérítésére a tortok jogában, a nem vagyoni kártérítés eszközeivel jogorvoslatot szerezve, de a kontinentális gyakorlatban a választ a mindennapok tapasztalatai – legalábbis a magyar polgári eljárásjog kontextusában – nem adják meg megnyugtatóan. Ha egy ilyen bizalmi kapcsolatban

¹⁷ A Szövetségi Bizonyítási Szabályok (*Federal Rules of Evidence*) V. cikke például átfogó jelleggel szabályozza a privilegizált kommunikációk körét, és azok közül csak az ügyvéd-ügyfél kapcsolattartást nevesíti (*Rule 501-502*). A kizárási szabályokat a tagállami jogok fejlesztik és töltik meg tartalommal, így számos példát találunk a házastársak közötti kommunikáció védelmére, de ezen védelem csak a közöttük elhangzottakra terjed ki elsődlegesen, és a védelem a családi jogi perekben, pl. válóperekben, megszűnik.

¹⁸ MARK REUTLINGER: *Policy, Privacy, and Prerogatives: A Critical Examination of the Proposed Federal Rules of Evidence as They Affect Marital Privilege*. *California Law Review*, 61(6)1973, 1353-1394, kül. 1360 p.

történt bizalomszegéssel az egyik fél megsérti a másik magánszféráját, és például elolvassa vagy megszerzi annak elektronikus levelezését, akkor tulajdonképpen az elektronikus levél készítőjének elméjébe lát be egy ablakon keresztül (a levélben pedig a felhasználó megörökített, széles körben terjesztett és rögzített gondolatait találhatja).¹⁹

Ezen a vonulaton haladva az értekezés főként *Daniel J. Solove* és a hozzá hasonlóan vélekedő amerikai jogtudósok munkásságára épít, akik a közelmúltban a fentebb írtak szerint megfordították a „privacy vitát”, és a hangsúlyokat az elveszettnek hitt, common law-ból levezetett „bizalmassághoz való jog” irányába tolták. Mindezt egy olyan megközelítés alapján tették, és teszi *Solove*, amely szakít a privacy-fogalom tradicionális meghatározására eddig tett kísérletekkel, és kontextus-függően próbálja értelmezni a fogalmat a common law kultúrkörében.

Egy adott kontextus sajátosságait figyelembe véve, *Solove* érvelése szerint, sokkal flexibilisebb védelmi rendszert lehet kialakítani, amelyet *Keats Citron* és *Meltzer Henry* *Solove* részéről „látnoki pragmatizmusnak” (*visionary pragmatism*) neveznek. Ez a megközelítés valóban azért hasznos és szükséges, mert ha kontextus-függően értelmezünk egy jelenséget, pl. az azt meghatározó szuperstruktúrák (ld. később, pl. információs technológiák változása, kultúra, értékszemlélet) változását is figyelembe kell vennünk az értékelésben, a jelenség körülményeinek vizsgálatában. Ha tehát a magánszférát ilyen megközelítésben – tekintettel annak technológiai, szociológiai, kulturális és egyéb, sokkal specifikusabb kontextusaira is – kívánjuk értékelni, akkor azt is vizsgálnunk kell, hogy az információs társadalomban miként változik a „magán”-szféra tartalma, illetve a közérdek-fogalom tartalma.²⁰

Egyértelműen ténynek tekinthető, hogy a *privacy védelmét minősítő intim és bizalmi kapcsolatok jellege és intenzitása megváltozott*, köszönhetően a technológiai fejlődésnek. Ennek következtében az ilyen kapcsolatok ellen irányuló bizalomszegés (*breach of confidence*) (összefoglalóan: „deprivacy-gyakorlatok”) káros hatásainak minimalizálása a kontinentális jogrendszerekben honos magánszféra-védelem keretei között csak és kizárólag *explicit alkotmányos bizonyítási tilalmakkal*, kizáró szabályok (*exclusionary rules*) alapján biztosítható megfelelően, nem felszámolva az eljárásjogokban eddig is megfogalmazott magánszféravédő rendelkezéseket, hanem kiterjesztve és megszilárdítva azokat az alkotmányban rögzített, közvetlenül felhívható *erga omnes* tilalmakon

¹⁹ vö. MARK A. SHERMAN: *Webmail at Work – The Case for Protection Against Employer Monitoring*. *Expresso*, 2007, 1. p. http://works.bepress.com/marc_sherman/1

²⁰ DANIELLE KEATS CITRON – TESLIE MELTZER HENRY: *Visionary Pragmatism and the Value of Privacy in the Twenty-First Century*. *Michigan Law Review*, 108:2010, 1107-1126. pp., kül. 1111. p.

keresztül, amelyek a tisztességes eljáráshoz való jog garanciáit is erősítik. A magánszféra védőhálójának ilyen kiszélesítése ésszerűnek tűnik, és reflektál egy hallgatólagos társadalmi elvárásra is, hiszen az állammal és immáron másokkal szemben is a polgár – intim, bensőséges viszonyaiban – mindinkább láthatatlan akar maradni.

Alkotmányos szabályozásra e téren azért van szükség a kontinentális rendszerekben is, mert az alaptörvényi szabályok mindenkire kötelezőek. A „tudás hatalom” paradigma alapján az IKT előnyökből táplálkozó állami szereplők mellett most már a magánszektor, az egyes emberek is rendelkeznek olyan lehetőségekkel, amelyekkel a minél több információért folytatott harcban leterhetnek arról az útról, amelyet jogaik társadalmi rendeltetésükkel összhangban lévő gyakorlásának nevezünk. Ezzel nem csak a rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvében rejlő közérdeket sértik, hanem bizalomszegéssel, különböző deprívacy-gyakorlatokkal jelentős érdek- és alapjogsérelmeket okoznak embertársaiknak, pl. elektronikus leveleik jogosulatlan és jogellenes megszerzése és az alapvető alkotmányos értékű magánszféra megengedhetetlen megsértése révén. Számos kimentési ok létezik ezen magatartások igazolására, pl. ha valaki jogellenes cselekedetet kíván így szerzett adatokkal bizonyítani, és a jelen tanulmány nem is ezen exculpatio lehetőségét és létjogosultságát vitatja, hanem azokat az eseteket, amikor a peres felek jogellenes cselekmény hiányában is olyan adatokkal kívánják elárasztani a bíróságot, amelyeket jogellenesen vagy jogosulatlanul szereztek. A szabad bizonyítás jelenlegi rendszerében az így felvett bizonyításban az ilyen információk bizonyító erejének mérlegelésére a bíróságnak lehetősége van, amely az itt kiejelölt álláspont szerint közérdeket sért. Itt kerül képbe természetesen a fentebb már említett horizontális hatály felhívhatóságának kérdése is.

Solove – és kollégái – munkássága szolgáltatta az *á propos*-t annak vizsgálatában, hogy vajon a jelenkor bizalmi és intim kapcsolatait – amelyek részben vagy egészben az online világba integráltak – szükséges-e egy másfajta megközelítésből vizsgálni a privacy szempontjából, annak fókuszában a „bizalmassághoz való joggal”.

Kontinentális, európai jogi fogalmakkal dolgozva ezt a „jogot” az alkotmányjogi és polgári eljárásjogi kontextusaiban szintén leginkább a „bizalmassághoz való jog” keretében belül lehetne átültetni, kiegészítve azzal a kapcsolattartás védelmére eddig megfogalmazott anyagi és eljárásjogi rendelkezéseket, pl. magántitok, levéltitok védelme, kapcsolattartás védelme. (Ahogy láthattuk, hasonló alapokon nyugvó „bizalmassághoz való jog” a német BVerfG gyakorlatában már megjelent.)

Ez a terület klasszikusan az alkotmányos polgári jognak nevezett határterület része (az alapjogvédelemben felhívható szubszidiárius ún. általános

személyiségi jogon keresztül). A magánszféra-védelem megváltozott alkotmányos súlyából olyan újabb közérdekű védelem is levezethető, amelyet viszont a polgári eljárásjogban az alkotmányi megjelenítésen keresztül kell érvényesíteni.

Fontos kérdés továbbá annak vizsgálata is, hogy egy ilyen megközelítésben – ti. bizalmassághoz való jogként – értelmezett privacy milyen hatással lehet a létező védelmi rendszerek átalakítására. Az amerikai minták nyomán az is vizsgálendő, hogy a fent említett bizalmi és intim kapcsolatok különböző rétegei valóban érdemelnek-e alkotmányi szintű, tilalmi klauzulákon keresztül megvalósított védelmet az európai alkotmányos kultúrkörben; egy olyan kultúrkörben, amely alapvetően, néhány kivételtől eltekintve – legalábbis az alkotmányos szabályozás textuális szintjén – elutasító maradt a magánszféra (vagy az elektronikus magánszféra) ilyen jellegű explicit védelmével kapcsolatban. Az amerikai minták kapcsán megjegyzendő egyébként, hogy az Egyesült Államok alkotmánya alkotmány szövegszerűen maga is hallgat a magánszféráról, viszont annak védelmében fontos doktrínákat épített ki a bírói gyakorlat, az ésszerűtlen házkutatást és lefoglalást (*unreasonable search and seizure*) tiltó negyedik alkotmánykiegészítés tartalmából.

Mivel a bizalmi kapcsolatok és a modern bizalmi kommunikáció gyakran – pl. családjogi vagy örökösödési perekben – jogviták tárgyává és kulcsbizonyítékaivá válhat, ezért elengedhetetlen e határterületnek a bővebb feltérképezése is. E kérdéskör a magánszférához és a tisztességes eljáráshoz való jog mezsgyéjén, illetve az alkotmányos polgári jog és az alkotmányjog határán mozog. E kör természetesen kiterjed az eljárásjogokban alkalmazott bizonyítási korlátozások és tilalmak, valamint a magántitok-védelem és a személyiségvédelem egyéb formáinak körére is, de ugyanúgy az alkotmányos szabályozás vizsgálata is, hiszen a magánszféra és a tisztességes eljárás legfőbb szintű védelme itt kerül megfogalmazásra.

5. Az alkotmányos transzplantáció viszony- és szempontrendszerei, értelmezési tartományai a magánszféra-védelemben

Fentebb említettem, hogy egy kettős viszonyrendszerben kell szemlélnünk az alkotmányos eszmék migrációja által „importált” alkotmányos transzplantáció lehetőségeit a magánszféra-védelem kapcsán. Annak

- a.) egyes vonatkozásai az alkotmány „szövetének” átszabására vonatkoznak,
- b.) míg mások az igazságszolgáltatás rendes működése, a tisztességes eljárás körében, eljárásjogi vetületekben jelennek meg.

A fent leírt kettős értelmezési tartományon belül

- a.) elsőként az *állammal szemben* megfogalmazható követeléseket kell megvizsgálni a magánszféra és a személyiség objektív intézményvédelmének fejlesztése tekintetében, amelyek pl. a magánszférához és a tisztességes eljáráshoz való joghoz kapcsolódó, azokba betagozott többletvédelem és többletjogok (a magánszféra tekintetében pedig ezek horizontális hatályának) elismerésére, alkotmányi megjelenítésére vonatkoznak.
- b.) másodsorban az *egyének számára* nyitva álló szubjektív alapjogvédelem új formáinak megjelenése képezheti vizsgálat tárgyát, ezen belül is az, hogy a magánszféra védelme körében felhívható-e annak horizontális hatálya. A horizontális hatály kérdése azért is kiemelkedően fontos, mert a jelenkor megfigyelő társadalmaiban nem csak az állammal, hanem másokkal szemben is óvni kell az egyéni magánszférát, hiszen a digitális képességek fejlődése odáig vezet, hogy a magánemberek számára is rendelkezésre állnak olyan technikai eszközök, amelyek korábban csak az állami apparátus kezében összpontosultak. „A magáncselekményekből eredő fenyegetés az alapjogok vonatkozásában egyre nő és magánszemélyekkel szemben is érvényesíthető garanciák szükségesek.”²¹

Az állammal szemben megfogalmazott elvárások természete is kettős:

- a.) egyrészt a megfogalmazott észrevételek kiterjednek az *alkotmányozó* (és jogalkotó) hatalomra és az alkotmány (valamint az eljárási törvények) módosítására,
- b.) másrészt pedig az *igazságszolgáltatás* rendes működésére, a tisztességes eljárás és az eljárási törvények kontextusában, különös tekintettel a bizonyítási eljárásra, illetve az azt meghatározó doktrínákra és elvekre.

Ebből is következik, hogy érdemes kritikai élel szemlélni például a magyar polgári eljárásjog szabad bizonyítási doktrínáját és az eljárási jognak az anyagi igazság kiderítésével, valamint az eljárásokat meghatározó közérdek(ek) megjelenítésével kapcsolatos álláspontját és tényleges gyakorlatát, de ugyanígy természetesen nem lehet kritika nélkül elmenni az az alkotmányi szinttel, az alaptörvényi szabályozással szemben sem, ahonnan az explicit bizonyítási tilalmak hiányoznak a magánszféra-védő vagy a tisztességes eljárási rendelkezések köréből.

²¹ JOANNA KRZEMINSKA-VAMVAKA: *Horizontal effect of fundamental rights and freedoms – much ado about nothing? German, Polish and EU theories compared after Viking Line. Jean Monnet Working Paper 11/09, NYU School of Law, 2009, 3. p.*

6. Következtetések

Álláspontom szerint a látható, és az alkotmányos eszmék migráltatásának, valamint az alkotmányos és egyéb jogi transzplantok létjogosultságát igazoló ellentmondás a magánszféra védelmével kapcsolatban a kontinentális és common law jogrendszerek szembeállításával az alábbiakban mutatkozik meg:

- a.) Az Egyesült Államok alkotmányában nincsenek nevesített privacy-védő rendelkezések, maga a kifejezés sem szerepel abban, ezért kiemelkedő a bírói jogfejlesztés szerepe a magánszféra határainak szélesítésében, kiindulva a magánszféra védelméhez fűződő ésszerű elvárásokból. Az amerikai alkotmányban tehát nincs magánszféra-védelem; azt az alkotmányértelmezés alakította ki olyan garanciákon keresztül, mint a mérgezett fa gyümölcsének doktrínája, és az ennek értelmében létrejövő bizonyítási tilalmak, vagyis kizárási szabályok (*exclusionary rules*).
- b.) A *contrario*, a kontinentális alkotmányok szinte egytől egyig tartalmazznak nevesített magánszféravédő rendelkezéseket, azonban olyan garanciális jelentőséggel nevesített (és a horizontális hatály elismerésére épülő) bizonyítási tilalmat, amelyet fentebb említettünk, csupán pár európai ország alkotmányában találunk (Görögország, Lengyelország, Írország), és az alkotmányértelmezés szinte nem is jeleníti meg ezeket ezen alkotmányok vonatkozásában, ha csak nem a komparatív értelmezés keretei között, példálózó jelleggel.

A disszonancia szembevetendő, s így a főkérdés az, hogy mivel indokolható az a tény, hogy az európai alkotmányok tételes rendelkezései között (illetve az ezekhez fűződő alkotmányértelmezésben) szűk keresztmetszetet testesít meg a magánszféra nevesített védelme az alkotmányban megfogalmazott, vagy alkotmányos alapon az értelmezésben kimunkált bizonyítási tilalmak körében.

Ennek egyik oka természetesen az alkotmányértelmezés kapcsán az alkotmánybírók többségének indítványhoz kötöttsége, illetve természetesen azt is indokként lehet felhozni, hogy az általános személyiségi jogból, mint szubszidiárius alapjogból vezet le a legtöbb ország többletvédelmet a magánszféra számára állami aktorokkal vagy más személyek tevékenységével szemben.

Mindazonáltal az explicit alkotmányos bizonyítási tilalmak bevezetése mindenestre eleget tenne azon új közérdek védelmének, amelyet az információs társadalmi szerződés elméletében bemutatunk, és amely a magánszféra védelmére vonatkozó többletvédelem biztosítását várja el az államtól, de természetesen nem csak a technológia eszközeivel, hanem a jogi, alkotmányi szabályozáson keresztül is.

Álláspontom szerint a magánszféra, mint alkotmányos alapjog súlya a XXI. században (de egyébként sem) nem erre az ésszerű következtetésre vezet, és a horizontális hatály elismerése az igazságszolgáltatás során igenis nagy mértékben indokolt lenne a magánszférajogok és a tisztességes eljárás egyes előfeltételei, valamint az abból fakadó egyes jogok, pl. a hatékony jogorvoslat-hoz való jog, védelmében.

Az még várat magára, hogy a magyar alkotmányos keretrendszer befogadja a magánszféravédelemmel kapcsolatosan migráló eszméket, de a szabályozási akarat és az alkotmányértelmezés iránya talán még időben elmozdulhat arra, amerre a világ megy, vagyis afelé, hogy hatékony eszközökkel védelmezi az egyéneket az ellenük a technológia segítségével elkövetett magánszféra-sértésekkel szemben.

PONGÓ TAMÁS

***A diákok véleménynyilvánítási szabadsága
és a cyberbullying angolszász megközelítése***

Kedves Tanár Úr!

Nagyon sok boldog 70. születésnapot kívánok Neked ezzel az írással, amely számodra, mint sok éve nagyon aktív blog-író számára talán érdekes lehet, hiszen napjaink világának egyik legsokoldalúbb internetes problémáját, az internetes véleménynyilvánítással elkövetett alapjogsérelmek tág körét fogja át, valamint elemezi ezek problematikáját. Isten éltesen sokáig, és jó olvasást kívánok!

1. Új jogi fogalommal ismerkedünk

Globlizált világunkban az internet behálózza mindennapjainkat minden előnyével és hátrányával. A virtuális világ számos lehetőséget kínál számunkra magán- és szakmai életünkben egyaránt, azonban mindezen előnyök mellett, több negatívum is árnyalja a képet. Iskolai környezetben például az internet számos módon van jelen: oktató-diák közötti kommunikáció színtereként, házi feladat feladása és megoldásának helyszíne lehet a világháló. Egyes iskolák online folyóiratokat, újságokat üzemeltetnek, amelyekben a tanulók kifejezhetik véleményüket és kiteljesíthetik személyiségüket. Ellenben a diákok véleménye sokszor vulgáris, obszcén, támadó jellegű¹ vagy éppen félelemkeltő.

Összességében kijelenthető, hogy a diákok szóbeli és fizikai viselkedése alkalmas kortársaik megfélemlítésére. Mit is értünk megfélemlítés, idegen kifejezéssel élve bullying,² alatt? Egy olyan jelenséget, amely az első iskola megalakulása óta létezik,³ s napjainkban is jelen van: a kortársak piszkálják egymást, gúnyt űznek osztálytársaik gyengeségeiből. Bizonyára mindannyiunk számára ismerős ez a szituáció, azonban tisztában voltunk a ténnyel, hogy miután hazaérkezünk, mindez rövidesen megszűnik, egy délután vagy egy hétvége elteltével. Ám az internet térhódítása óta mindez megváltozott.

¹ HOSTETLER, D. R: Off-campus cyberbullying: First Amendment problems, parameters, and proposal, 2014 BYU Educ. & L. J. 1 2014, 2.o., 4. lábjegyzet

² A cikk során a bullying és cyberbullying kifejezéssel kívánok élni, mivel az sokkal kifejezőbb és tárgyabb kört ölel fel, mint bármely magyar fogalom. Az elfogadott magyar szóhasználat bullying esetén a megfélemlítés, míg cyberbullying terén az internetes megfélemlítés.

³ MCCARTHY, M: Cyberbullying laws and first amendment rulings: can they be reconciled?, 83 Miss. L. J. 805, 2014, 806. o.

A bullying nem ér véget az iskolakapunál, vagy az otthoni ajtón belépve, hanem folytatódik az elektronikus készülékek bármelyikén. Ebben az esetben viszont egy új, internet alkotta, jelenséggel kell szembénéznünk, nevesül a cyber-bullyinggal. Mégis mit jelent ez a fogalom, és miként kell szabályozni? Nos, a cyberbullying jogágakon átívelő, komplex probléma, ami mindenképpen megérdemli a figyelmünket. Kiváltképp azért, mert az imént feltett kérdésre nem adható pontos válasz, hiszen nem tudjuk, hogy miként definiáljuk, hogyan szabályozzuk, milyen módszerekkel előzzük meg ennek kialakulását.

Ennek legékeesebb példája, hogy jelenleg hiányzik egy széles körben elfogadott, kikristályosodott definíció, sem nemzetközi, sem hazai szinten. Természetesen néhány kulcselem már meghatározható, amelyeket általánosan elfogadottnak tekinthetünk: a.) az elkövetés helye mindig a virtuális világ, b.) ismétlődő, c.) támadó jellegű magatartás, d.) az erőviszonyok közötti egyensúly hiányzik, tehát mindig egy erősebb pozícióban lévő fél követi el egy kiszolgáltatottabb személlyel szemben.

A definíció elemeinek felhasználásával lehetséges összevetni az egyes államok vagy az USA egyes tagállamaiban a megszületet jogszabályokat, de az egy külön írás tárgya lehet. Itt most a cyberbullying tevékenység és a véleménynyilvánítás szabadságának kollíziója áll a középpontban, ám felhasználva az USA-ban felmerülő jogesetek tanulságait. Így két kiemelten fontos diák véleménynyilvánítási ügyet ismertetek, amelyek ugyan nem elektronikus véleménynyilvánítással kapcsolatban merültek fel, ellenben az ügyek során kidolgozott teszteket alkalmazzák napjaink cyberbullying eseteiben is. Ezt követően két cyberbullying esetet mutatok be, hogy jelezhessem az ítélkezési gyakorlatban felmerülő főbb gondokat.

2. A diákok véleménynyilvánítási szabadsága az USA Legfelsőbb Bíróságának döntései tükrében

Az amerikai alkotmány Első Alkotmány kiegészítésének cyberbullyinggal való összeütközését kívánom vizsgálni. A részletes elemzés előtt ki kell emelni, hogy az USA Legfelsőbb Bírósága (továbbiakban LB) napjainkig egyetlen cyberbullying ügyben sem hozott döntést.⁴ Ezáltal az iskolák bírói iránymutatás nélkül viselik annak a felelősségét, hogyan kezeljék a cyberbullying jelenségét a tőlük telhető legjobb módon. Ebből kifolyólag nincs egységes gyakorlat az ilyen esetek megoldására az Egyesült Államok bírói gyakorlatában sem. A

⁴ Köszönhető mindez annak az eljárásjogi sajátosságnak, hogy az ún. writ of certiorari-t, amelyet a körzeti bíróságok terjeszt fel az LB-nek, az LB indoklás nélkül utasíthatja vissza. Az elmúlt évtizedben él is ezzel a gyakorlattal a legfelsőbb bírói fórum.

helyzet könnyítése érdekében majdnem minden tagállamban elfogadtak anti-bullying törvényeket, amelyek közül több, a cyberbullying jelenségét is lefedi. Mindemellett, az iskolakerületi (School District), kerületi (District) és körzeti (Circuit) bíróságok által kimunkált eddigi joggyakorlat és esetjog is igyekszik kezelni a felmerült szituációkat.

A két kulcsfontossággal bíró eset nem az interneten elkövetett cselekményekhez kapcsolódik, ám a kidolgozott tesztek a cyberbullying ügyekben alkalmazandók.

Elsőként, a diák véleménynyilvánítási ügyek közül a Tinker-ügyet elemzem.⁵⁶ John Tinker, 15 éves diák volt, aki a karácsonyi szünet idején elhatározta, hogy fekete karkötőt fog viselni az iskolában, így protestálván a vietnámi háború tűzszünetéért. Az iskolai vezetés tudomást szerzett e szándékáról, s elfogadott egy olyan szabályt, miszerint a fekete karkötő viselete az iskolában tilos, s felfüggesztéssel büntetendő, aki mégis ilyet hord. Ennek ellenére, Tinker és barátai a szünet utáni első iskolanapon fekete karkötőkben jelentek meg. Így az igazgató hazaküldte őket, amíg nem hajlandók azok nélkül megjelenni az oktatási intézményben. Az ügy több fellebbezést követően, az LB elé került, amely az eset fő lényegét ekként azonosította: „*A problémánk azon a területen fekszik, ahol a diákok véleménynyilvánítási szabadsága kollízióba kerül az iskolai hatáskör szabályaival.*”⁷ Ezt követően az LB elemezte az ügy lényegét, s kialakította a Tinker-tesztet, amely a diákok véleménynyilvánítása és az iskolai (fegyelmezési, nevelési, szabályozási) hatáskör ütközése esetén leggyakrabban felhívott teszt. Továbbá, felállította az „iskolakapu-doktrínát”, amely szerint „*sem a diák, sem a tanár nem hagyhatja a véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányos jogát az iskolakapunál.*”⁸ Ez a tétel nagy jelentőségű az elektronikus ügyeknél, hiszen bármely olyan esetben, ahol az elkövetés helye, mint probléma felmerül, nevesül az off-campus eredetű cyberbullying ügyeknél, ha azokat on-campusként bírálják el, az iskolakapu-doktrína megjelenik az ítéletek indokolásában.

Mindazonáltal, az ügy legnagyobb vívmánya a két elemből álló Tinker-teszt kidolgozása, amely szerint az adott véleménynyilvánítás nem védett az alkotmány által, amennyiben az ésszerűen, előreláthatóan, lényeges bomlasztást jelent az iskolában, vagy mások jogaival összeütközik (kollízió).⁹ E két elem egymással nem áll konjunktív viszonyban, így csupán az egyik megvalósulása

⁵ *Tinker v. Des Moines School District*, 393 U.S. 503 (1969)

⁶ Lásd MCCARTHY 2014; HOSTETLER 2014

⁷ „Our problem lies in the area where students in the exercise of First Amendment rights collide with the rules of the school authorities” TINKER 507. o., saját fordítás

⁸ „either students or teachers shed their constitutional rights to freedom of speech or expression at the schoolhouse gate” TINKER 506. o., saját fordítás

⁹ MCCARTHY 2014 813. o.

is elegendő az alkotmányos védelem elvesztéséhez. A későbbiekben láthatjuk, hogy a teszt két elemének, cyberbullying ügyek esetén, egymáshoz való viszonya nem rendezett, tekintettel arra, hogy az LB nem bírálta el egyetlen cyberbullying esetet sem. Ugyanakkor nem szabad figyelmen kívül hagynunk azt a tényt, hogy az eset 1969-ben került a bíróság elé, amikor az internet még nem is létezett, s annak kezdetleges elődei messze nem befolyásolták annyira a mindennapi életünket. Akkoriban a lényeges bomlasztást könnyebb volt megállapítani, hiszen nem léteztek okos telefonok, Wi-Fi hálózatok vagy közösségi média oldalak. A Tinker-ügy jelentősége tehát abban áll, hogy a cyberbullying ügyeknél gyakran ezen teszt alapján döntenek el a bíróságok napjainkban.

A másik kiválasztott ügyben is a véleménynyilvánítási jogról van szó. A Fraser-ügyben¹⁰¹¹ Matthew N. Fraser középiskolás diák 600 diáktársa előtt zajló vitapárbajon tartott beszédet, amely során számos szexuális metaforát és utalást használt ellenfelére. Ebből kifolyólag másnap az igazgató felfüggesztette Frasert, valamint a ballagási beszéd megtartására jelölt diákok listájáról is eltávolította, tekintettel arra, hogy megszegte az iskola magatartási szabályzatát. Fraser ezt követően pert indított az iskola ellen, amely számos fellebbezést követően jutott az LB elé.

Az LB több kulcsfontosságú megállapítást tett az ügy kapcsán. Elsőként, hogy a felnőttek és a diákok véleménynyilvánításának alkotmányos védelme között különbséget kell tenni, azok nem minden esetben egyenrangúak.¹² Másodsorban, a Fraser-teszt felállításával a vulgáris, nemi perverziót tartalmazó beszéd nem élvez alkotmányos védelmet iskolai körökben, hiszen mindez aláásná az iskola alapvető oktatási célzatát.¹³ Végül, de nem utolsó sorban kiemelték, hogy a bomlasztásra alkalmatlan politikai beszéd, amely nem tartalmaz agresszív elemeket, csupán passzív ellenállást, nem tekinthető azonosnak a szexuális tartalommal, s férfiúi szexualitást dicsőítő beszéddel, amely jelentős mértékben sérti a kortárs lány diákokat.¹⁴

Mindezekből kifolyólag kijelenthetjük, hogy a vulgáris, nemi perverziót tartalmazó, támadó jellegű vélemény, ellenőrzött, iskolai környezetben, nem áll alkotmányos védelem alatt, ugyanakkor, ha mindezt felnőttek teszik, iskolai környezettől mentes területen, úgy az a szövetségi alkotmány védelmét élvezheti. Ad absurdum előállhat az a szituáció, hogy egy diák az osztálytársai előtt tartott vulgáris beszédéért felfüggesztést kap az iskolai éve alatt, ám egy 15

¹⁰ *Bethel School District v. Fraser*, 478 U.S. 675 (1986)

¹¹ Lásd MCCARTHY 2014; HOSTETLER 2014

¹² FRASER 682. o.

¹³ Uo. 685. o.

¹⁴ Uo. 680. o.; 683. o.

évvel későbbi osztálytalálkozón, egy étteremben, már megtarthatja ugyanazt a beszédet, ugyanazon emberek előtt, azzal a szignifikáns különbséggel, hogy ezt a vulgáris véleményt az alkotmány már védelmébe veszi. Persze továbbra is figyelemmel kell lennünk arra, hogy 1986-ban az internet és a közösségi médiák nem töltöttek be napjainkhoz hasonlóan fontos befolyásoló szerepet.

A két ügy bírósági érvelése érdemi alapozást adott a cyberbullying ügyek elbírálásához, sőt a jogi kérdések meghatározásához a már említett tesztek felállításával.

2. Cyberbullying ügyek az USA bírósági rendszerében

Az USA esetjogából kiemelt két ügy kapcsán, mivel azokat offline követték el, azaz nem a világhálón vagy elektronikus, online környezetben, és mert az LB még érdemben nem bíralt el cyberbullying jogvitát, eltérő gyakorlat alakult ki az egyes Körzeti Bíróságok gyakorlatában. Az online ügyekkel összevetve, három különösen fontos különbség állapítható meg közöttük:

- a.) vajon az elektronikus beszéd, véleménynyilvánítás ugyanazon jellemzőkkel bír-e, mint az offline beszédek, vélemények, így alkalmazhatjuk-e a Tinker- vagy Fraser-tesztet;
- b.) a hely kérdése (ahonnan az online beszéd ered), amely elvezet minket az off-campus és az on-campus beszéd, vélemény, dilemmájához, nevesül, hogy egy off-campus kifejezés, beszéd értékelhető-e on-campusnak, eredetétől függetlenül, ha az jelentős hatást fejt ki az iskolai környezetre;¹⁵
- c.) az anonimitás, tekintetbe véve, hogy bárki, a Föld bármely pontjáról létrehozhat egy honlapot, blogot vagy Facebook profilt anonim módon, s később ezen csatornákon keresztül névtelenül küldhet sértő, bántó, megalázó üzeneteket, videókat, bármely elektronikus készülék segítségével. Természetesen, el kell fogadnunk, hogy az anonimitás inherens része az internet világának és az online környezetnek, de a veszélyeit fel kell mérnünk és kezelnünk. Az anonimitás és az internet kapcsolata messze meghaladja e cikk kereteit, így e problémafelvetésnél csak megemlítem a kérdést.

A továbbiakban csak az első két kérdést elemzem, újabb jogesetek segítségével.

A Layshock-ügyben¹⁶ a Harmadik Körzeti Bíróság járt el jogerősen. Az ügy lényegét maga a bíróság foglalta össze: *„azt kell meghatároznunk, hogy az iskola kerület büntethet-e egy diákot olyan kifejezett magatartásért, ami az osztálytermen*

¹⁵ Lásd Vuolo, M. C: *Education Connection: Working Together to Give Schools the Tools to Prevent Cyberbullying*, 32 *Child. Legal Rts. J.* 90 2012, 92. o.

¹⁶ *United States Court of Appeals for the Third Circuit No. 07-4465*

kívülről ered, amennyiben az nem zavarja az iskolai környezetet [lásd Tinker] és nem kapcsolódik egyetlen iskola által támogatott eseményhez sem [lásd Fraser].¹⁷ A fő kérdés az idézetből remekül kiviláglik, jelesül, a véleménynyilvánítás eredete által okozott jogi dilemma. Az ügy háttere meglehetősen egyszerű, hiszen Justin Layshock, diákként, a szabadidejében, a nagymamája számítógépén, az egyik szociális média oldalon létrehozott egy „kamu” profilt az igazgatója nevében. A profilon vulgáris kifejezéseket használt, s kapcsolatba hozta az igazgatót drogokkal, szexuális visszaéléssel is.¹⁸ Megtorlásként, az igazgató Layshockot áthelyezte az Alternatív Oktatási Programba (ami gyengébb képességű diákok számára volt kialakítva, ám Layshock nem volt ilyen), eltiltotta az iskolán kívüli programoktól, és megtiltotta, hogy részt vegyen a ballagási ceremónián. Mindezekért Layshock (szülei révén) pert indított az iskola ellen. A Kerületi Bíróság megállapította, hogy valóban megsértették ezen lépésekkel a fiú véleménynyilvánítási szabadságát. Az igazgató fellebbezése nyomán, a Harmadik Körzeti Bírósághoz került az ügy. Ítéletében említi a Tinker- és Fraser-ügyeket, s végül megállapította, hogy az iskola megsértette a fiú véleménynyilvánításhoz fűződő jogát: „nem engedjük meg az iskolakerületnek, hogy hatáskörét oly mértékben kiterjessze, hogy elérje Justint, amint éppen otthon a nagymamája számítógépe előtt ül.”¹⁹ A döntés során mérlegelték az iskolakapudoktrína alkalmazását is (Tinker), bár jelen esetben nagyon veszélyesnek találták volna a jövőre nézve, ha egy off-campus eredetű vélemény, ahol nincs ésszerűen előrelátható lényeges bomlasztás, az iskola hatáskörébe tartozna. Továbbá, a Harmadik Körzeti Bíróság megerősítette a Kerületi Bíróság megállapítását, miszerint a létrehozott „kamu” profil nem jelentett lényeges bomlasztást (Tinker-teszt első elem) az iskolai környezetre, így mindez nem értékelhető on-campus beszédnek.²⁰ A Harmadi Körzet, a Tinker mellett a Fraser esetben kialakított tesztet is megvizsgálta, amely szintén alkalmas arra, hogy megvonja az alkotmányos védelmet Layshock profiljával szemben, azonban ezen teszt alapján a profil továbbra is élvezte az Első Alkotmány kiegészítés védelmét, ugyanis: „nincs bizonyíték arra nézve, hogy Justin bármilyen perverz vagy profán véleményt formált volna, mialatt az iskolában volt.”²¹

¹⁷ LAYSHOCK 5. o. „we are asked to determine if a school district can punish a student for expressive conduct that originated outside of the classroom, when that conduct did not disturb the school environment [under Tinker] and was not related to any school sponsored event” [under Fraser].” saját fordítás, kiemelés a szerzőtől

¹⁸ MCCARTHY 2014 819. o.

¹⁹ LAYSHOCK 36. o. „we will not allow the School District to stretch its authority so far that it reaches Justin while he is sitting in his grandmother’s home after school.” saját fordítás

²⁰ Uo. 47. o.

²¹ Uo. 38. o. “[t]here is no evidence that Justin engaged in any lewd or profane speech while in school.” saját fordítás

Ez az ügy megfelelően példázta, hogy milyen nehézséget jelent egy véleménynyilvánításról eldönteni: off-campusként vagy on-campusként kezeljük, amennyiben az iskolán kívülről ered. Magam ezzel a döntéssel egyetértek, hiszen az ügyben szereplő profil kis mértékben volt vulgáris vagy támadó jellegű, és nem volt alkalmas arra, hogy lényeges bomlasztást okozzon az iskolai környezetben, annak ellenére sem, hogy egy iskolaigazgató ellen irányult.

A Kowalski-ügyben²² a Negyedik Körzeti Bíróság járt el. A döntés legfontosabb megállapítása, hogy egy szociális média oldal megsértette a Tinker-teszt mindkét elemét, annak ellenére, hogy eredete off-campus volt, akárcsak az előbbi Layshock-ügyben. Az ügy rövid tényállása szerint Kara Kowalski középiskolás, végzős, diáklány, akit felfüggesztettek az iskolában, a S.A.S.H. nevű szociális média csoport megalkotásáért. Ezen betűsző kétféle módon való értelmezése is megjelent. Egyrészt, Kowalski szerint ez a nemi herpesz veszélyeire figyelmeztető csoport volt (Students Against Sluts Herpes), míg az abban részt vevő tagok szerint mindez egy Slay nevű lány diáktársuk ellen irányuló közösség (Students Against Slay's Herpes) elnevezése volt. Az ilyen típusú megalázó közösség, csoport létrehozása a szociális média egyik oldalán a cyberbullying tipikus elkövetési formája. A csoportba mintegy száz diáktársát hívta meg Kowalski, akik közül páran aktívan részt vettek a lány gúnyolásában, képek, videók, kommentek formájában. Slay tudomására jutott a csoport létezése, s ennek következtében nem jelent meg másnap az iskolai órákon²³, mivel félt a közösségtől, amelyben a teljes tanítási időt töltenie kellett volna. Megjegyzésre érdemes, hogy ez a Tinker-teszt első elemét sérti, hiszen lényeges bomlasztást jelent egy iskolai környezetben, ha valamelyik diák nem kíván megjelenni a tanítási órákon, továbbá sérül a diák oktatáshoz való joga is, amely a teszt második eleme (bár nem konjunktív feltételként).

Kowalskit 10 napra felfüggesztették, és 90 napra eltiltották az iskolai rendezvényeken való megjelenéstől.²⁴ Kowalski pert indított az iskola ellen, és az ügy a fellebbezések útján a Negyedik Körzeti Bíróságig jutott. Az ügy és a Layshock eset kapcsolódási pontja, hogy mindkét esemény off-campus eredetű, az iskolai időkereten kívüli, s a Kowalski szerint e tények alapján az iskolának nincs hatásköre felfüggeszteni őt. A bíróság ellenben azzal érvelt, hogy az eredettől függetlenül a cselekmény elkövetésekor számolnia kellett volna azzal, hogy ésszerűen előreláthatóan ennek a véleménynyilvánításának a hatása az iskolában fog jelentkezni. Továbbá, a vulgáris és obszcén tartalom miatt a Fraser-teszt alapján szintén nem érdemelhet alkotmányos védelmet a létrehozott cso-

²² *United States Court of Appeals for the Fourth Circuit No. 10-1098*

²³ *Lásd MCCARTHY 2014; HOSTETLER 2014*

²⁴ *KOWALSKI 5. o.*

port. Mindezekből következően mind a Tinker-, mind a Fraser-teszt kizárja az Első Alkotmány kiegészítés által nyújtott védelem lehetőségét.²⁵ Az ítéletben a Tinker-teszt egyes elemeit magából a Tinker ítéletéből idézte a bíróság.²⁶

Összehasonlítván a Layshock és a Kowalski eset körülményeit, kiviláglik, hogy egy off-campus eredetű véleménynyilvánítás, bírói fórum előtt minősíthető akár off-campus, akár on-campus véleménynek is, ami nem kis jogbizonytalanságot eredményez a bírói gyakorlatban. E kialakult helyzet orvoslását, és egyértelmű iránymutatást várnak a jogtudósok, bírák és iskolai alkalmazottak egyaránt az LB-től. Ám az egy évtizede nem hajlandó ilyen támpontot szolgáltatni számukra. Ebből kifolyólag a számos felmerülő jogesetet az internethez nem kapcsolódó, korábbi diák vélemény nyilvánítási tesztek alapján oldják fel, az ezzel szembesülő oktatók, tanárok, bírák a lelkiismeretük és saját belátásuk szerint.

A fenti esetek jól példázzák, hogy az 1969-ből eredő Tinker-teszt a leggyakrabban használt eszköz a cyberbullying ügyek kezelésére, amely azonban nem ilyen esetekre lett kialakítva. A bírósági gyakorlat alapján, láthatóan a lényeges bomlasztás elemet használják a gyakrabban a bíróságok, és a mások jogaival való ütközésre való hivatkozás is többször előkerül. A Wynar-ügy²⁷ esetében a Kilencedik Körzeti Bíróság a Tinker-teszt két elemét konjunktívan alkalmazza, ami a teszt alkalmazásának bizonytalanságát mutatja, hiszen egyes körzeti bíróságok nem, míg mások konjunktívan értelmezik a két elemet. A körzeti bíróságok nem veszik figyelembe egymás ítéleteit, erre jogi kötelezettségük ugyanis nincs, így eltérő gyakorlat alakul ki, amit az LB tudna egységesíteni, ha nem zárkózna el ennek lehetőségétől.

3. Konklúziók

Összességben megállapíthatjuk, hogy a cyberbullying valós, mindenhol jelenlévő probléma, amelynek negatív hatása legerősebben egyelőre az angolszász országokban jelentkezett. Számos bizonytalanság övezi ezt a kérdéskört, hiszen a bevezetőben említettek szerint, még egységesen elfogadott definícióval sem bír.

További problémaként merül fel, a vélemény eredetének kezelése, valamint az internet előtti korból származó tesztek elektronikus környezetben való alkalmazhatósága. A cikkben bemutatott két fontos LB döntés nem a virtuális térben elkövetett esetekre vonatkozik, ám az ítéleteikben kimunkált tesztek

²⁵ UO. 14.o.

²⁶ Lásd: Uo. 3. o.

²⁷ United States Court of Appeals for the Ninth Circuit No. 11-17127

képezik az elektronikus ügyek eldöntésének alapját. Az LB elzárkózása attól, hogy iránymutatást adjon a problémával nap mint nap szembesülő személyeknek, intézményeknek tovább mélyíti a helyzet súlyosságát. Olyan fontos kérdésekre nem kaptunk eddig választ, hogy mikor minősül egy vélemény off- vagy éppen on-campusnak; milyen körülmények esetén állapíthatjuk meg, hogy ésszerűen előreláthatóan lényeges bomlasztást fog kifejteni egy vélemény (Tinker-teszt első elem), vagy milyen jogok ütközése esetén alkalmazzuk a Tinker-teszt második elemét; e két elem konjunktív-e vagy sem. Az anonimitás kérdése továbbra is megoldatlan, hiszen a világháló immanens része a névtelenség, annak minden előnyével és veszélyével együtt. Az elkövetők (cyberbullies) felelősségre vonásának kérdése szintén tisztázatlan. A sor tovább folytatható, ám amíg ezekre válaszokat nem találunk, egyre több és több fiatal követ el öngyilkosságot a cyberbullying következtében (Ryan Halligan, Megan Meier, Tyler Clementi, Amanda Todd, Olivia Penpraze stb.).

E cikk csupán felvillantani tudta néhány apró részletét ennek a hatalmas, megoldásra váró jelenségnek, amelynek feldolgozására egy teljes monográfiában van csak mód. Habár itt az USA szemüvegen keresztül szemléltem a problémát, hiszen mindez egy évtizedes jelenség, addig Magyarországra most kezd megjelenni. A tengerentúli példából okulva a helyzetre időben kellene felkészülni, megfelelő jogi konstrukciók kidolgozásával mielőtt hazánkban is halálos áldozatot követel a cyberbullying. Hazánkban a téma iránti tudatosság kialakítása érdekében már több kampány is zajlik, ami igen öröndetes. A Médiaunió „Neked 8?”²⁸ programja mind interneten, mind plakátok útján igyekszik a jogtudatos internet használatra, s annak veszélyeire felhívni a figyelmet, köztük a cyberbullyingra is, valamint tanácsokkal, javaslatokkal igyekszik megelőzni a jelenség kialakulását. Említhető a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság „Kulcs a net világához!” tanulmánya, amelyben a gyermekek jogtudatos internet használatát kívánták elősegíteni az alapjogvédelem eszközeivel.²⁹ Mindezen kampányok és tanulmányok nagyban elősegítik a cyberbullying esetek megelőzését, ami a jelenség elleni fellépés legfontosabb eleme, a jogsérelmek utólagos kezelésénél előnyösebb annak létrejöttét megelőzni.

²⁸ Médiaunió *Neked 8?* hivatalos oldal <http://neked8.mediaunio.hu/> (utolsó megtekintés: 2015. július 23.)

²⁹ Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság: *Kulcs a net világához! tanulmány*, Budapest, 2013 <http://www.naih.hu/files/2013-projektfuzet-internet.pdf> (utolsó megtekintés: 2015. július 23.)

TÉGLÁSI ANDRÁS

***A lakhatáshoz való jog – a közterületen (?)
avagy az emberhez méltó lakhatás és az életvitelszerű közterületi
tartózkodás tilalmának alkotmányossági kérdései***

*Kedves Károly! Születésnapod alkalmából nagyon sok szeretettel köszöntelek Téged, mestere-
met, és ezzel a szerény kis írásommal. Mindig hálával és szeretettel gondolok Rád azért, hogy
elindítottál, és azóta is mindig támogatasz az alkotmányjog rögzös, de csodaszép útján.*

1. Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosítása az Alaptörvényben

Magyarország Alaptörvényének 2012. január 1-jén hatályba lépett szövege egy új, a korábbi Alkotmányban nem szereplő államcél fogalmaz meg a XXII. cikk első fordulatóban: az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosítását.

Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy e rendelkezésnek már a nyelvtani értelmezése is világossá teszi: egy törekvés megfogalmazásáról van szó, amelynek megvalósítása többek között, az állam gazdasági teljesítőképességétől függ. Ezért e rendelkezésből konkrét alapjogok közvetlenül nem következnek.¹ Az emberhez méltó lakhatás feltételeire törekvés tehát az Alaptörvény alapján *semmiképp sem jelenti azt, hogy az államnak minden hajléktalan számára lakást kell(ene) biztosítania, annyit viszont igen, hogy törekednie kell egy olyan állapotra, hogy a hajléktalan emberek ne az utcán töltsék az éjszakát.*²

Jelen írásban azt vizsgálom, hogy milyen elő- és utóélete volt ennek a rendelkezésnek, hogyan jelent meg korábban az Alkotmánybíróság gyakorlatában a lakás mint elemi életfeltétel. Elemzem, vajon a lakhatáshoz való jog kérdése hogyan érinti (érinti-e egyáltalán) a külföldi alkotmányokban és a nemzetközi emberi jogi egyezményekben a lakáshoz/lakhatáshoz való jog kérdését,³ továbbá milyen alkotmányossági kérdések, viták, problémák merültek fel az

¹ 3215/2013. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [20]

² Harrach Péternek a Hazánk – A KDNP, az MKDSZ és a BIA lapja, 2011. márciusi számában az „Élhető és minden ember számára esélyt jelentő ország lesz Magyarország” c. cikkben megjelenő nyilatkozata. A Kormány és az Országgyűlés – kormánypárti többsége – már az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően, majd azt követően is számos, a lakhatás elősegítését szolgáló jogszabályt fogadott el. Ezen intézkedések körébe sorolható többek között a Nemzeti Eszközkezelő Zrt. felállítása (2011. évi CLXX. törvény); a devizahitelesekét segítő, jogszabályban testet öltő intézkedések [lásd pl. 2010. évi XCVI. törvény (MNB deviza árfolyamok alkalmazása, egyoldalú szerződésmódosítás korlátozása); 2011. évi LXXV. törvény (árfolyamrögzítési törvény); 2012. évi XVI. törvény (árfolyamgát); 2011. évi CXXI. törvény (végtörlesztési törvény, fix árfolyamú végtörlesztés)], de ide sorolhatóak a lakásépítési támogatások is [lásd pl. 256/2011. (XII. 6.) Korm. rendelet].

Alaptörvény XXII. cikke kapcsán a hajléktalanság felszámolására illetve ezzel összefüggésben a hajléktalanok közterületről való kitiltására irányuló kormányzati törekvésekkel szemben hazai és nemzetközi szinten.

1.1. A lakás, mint legelemibb életfeltétel az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában elsőként nem a lakhatáshoz való jog, hanem a lakás, mint legelemibb életfeltétel kérdése merült fel már 1993-ban. A tulajdonhoz való jog alkotmányjogi fogalmának alapjait lerakó 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában⁴ a testület az önkormányzatra átszállt lakásokra, törvénnyel⁵ alapított vételi jog vizsgálata során, a lakástulajdon és a lakásbérlet jogi szabályozását alapvető szociális kérdésnek tekintette. A határozat indokolásában az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy *„a lakás különleges helyet foglal el az önkormányzat vagyontárgyai között, funkciója alapján, mert a helyi önkormányzat területén élő emberek legelemibb életfeltételének, a hajléknak a biztosítását szolgálja.”*

Vörös Imre alkotmánybíró ugyanakkor egy későbbi tanulmányában úgy foglalt állást, hogy *„a »hajlék«-kifejezés emocionális húrokat pengető gondolat, mint az alkotmányosság mércéje igen problematikus.”*⁶ Önmagában ez az érvelés azért is vitatható, mert úgy tűnhet, hogy az Alkotmánybíróság csak a bérelő oldaláról közelíti meg a kérdést, ugyanakkor a bérleti díj a bérbeadónak is ugyanúgy biztosíthatja a legelemibb életfeltételét. (Értelemszerűen itt az önkormányzatok, mint bérbeadók esetében, ez az ellenérv fel sem merülhet, csupán magánszemély bérbeadók esetében). Álláspontom szerint, akinek már van bérbe adható lakása, arról nem állítható, hogy a létminimum küszöbén él, vagy ha igen, akkor – kvázi kárenyhítési kötelezettség címén – elvárható tőle, hogy

³ Tóth Judit mutat rá arra, hogy a lakhatáshoz való jog és a lakáshoz való jog nem ugyanazt a kört fedile. A minimális szintű lakhatáshoz való jog keretében lényegében az állami feladatvállalás reális, alacsonyabb szintjét jelöli meg, az átmeneti szállások, átmeneti lakások biztosításának kimondásával a hajléktalanok, hirtelen utcára kerülők, krízishelyzetben lévők számára, a fizetőképesség figyelembevételével; továbbá – egy jóval nagyobb anyagi erővel rendelkező lakosságcsoporthoz vonatkoztatva – a hitelkonstrukciókban való részvétel jogát. TÓTH JUDIT: Emberi jogok, alkotmányozás, szociális jogok. Jogtudományi Közlöny 1989/6. szám 305. p., a lakhatáshoz és a lakáshoz való jog elhatárolásához lásd továbbá: TÓTH JUDIT: A szociális jogok nemzetközi kötelezettségvállalásaink és hazai jogalkotásunk tükrében. Magyar Közigazgatás, 1991. (41. évf.) 9. sz. 819 – 820. p.

⁴ Bővebben lásd: TÉGLÁSI ANDRÁS: A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2013. 169–171. p.

⁵ Lásd a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvényt (továbbiakban: Lt.)

⁶ VÖRÖS IMRE: A tulajdonhoz való jog az Alkotmányban – és az önkormányzatok tulajdonjogi helyzete. In: Jogi Tájékoztató Füzetek elhangzott szakmai előadásokról. (34. szám) Budapest, 1996. Szerkeszti és kiadja a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara Jogi Tagozata. 11. p.

elsőként a lakásának értékesítéséből próbálja meg biztosítani a megélhetését. Ugyanakkor a bérlő oldalán is megjelenhetnek akár tehetős vállalkozók vagy jól menő cégek.

A 64/1993. (XII. 22.) AB határozat kimondta, hogy az állampolgárok megfelelő lakhatási lehetősége érdekében erőteljesebben korlátozhatja a törvényhozás az önkormányzat tulajdonosi szabadságát, mint más vagyontárgyak esetében. *Vörös Imre* szerint ugyanakkor az Alkotmánybíróság ezzel az érveléssel, meglehetősen ingoványos és bizonytalan helyzetet eredményezhet.⁷ Ugyan már ez az 1993-as határozat sem látott alkotmányos indokot arra, hogy a nem lakás céljára szolgáló helyiségeket – azaz a szabad vállalkozás körébe tartozó tulajdoni tárgyakat – a törvény vételi joggal megterhelhesse. Ugyanis ez utóbbiaknál ezek a – lakások esetében egyébként meglévő – tartalmi igazoló szempontok nem lelhetők fel.

A 37/1998. (IX. 23.) AB határozat azonban – igazolva *Vörös Imre* aggályait – ezt a túlzottan széleskörű tulajdon korlátozási lehetőséget szűkítette az érintett bérlő hátrányos szociális helyzete, szociális biztonságának veszélyeztetettsége esetkörüire. Ez a 37/1998. (IX. 23.) AB határozat a lakások bérletére és elidegenítésére vonatkozó törvény (Lt.)⁸ 31. § (3) bekezdését vizsgálta, miszerint ha a bíróság a házasság felbontása során valamelyik felet saját elhelyezési kötelezettség kimondása nélkül kötelezte az önkormányzati lakás elhagyására, elhelyezéséről az önkormányzat volt köteles gondoskodni. Azt, hogy az elhelyezésre jogosultat milyen lakás illeti meg, az önkormányzat rendeletében határozta meg. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Lt-nek ezen rendelkezése alapján, az önkormányzat számára bírósági ítélettel előírt elhelyezési kötelezettség, az alkotmányos tulajdon védelmet sértő terhet ró az önkormányzatokra. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az Lt. vizsgált rendelkezését az indokolhatja, hogy a házasság felbontását követően az önkormányzati lakásban korábban bérlőtársként élő és az önkormányzati lakás elhagyására saját elhelyezési kötelezettség kimondása nélkül, a bíróság által kötelezett házastárs szociális körülményei miatt ne kerüljön olyan helyzetbe, hogy lakhatása ne legyen megoldott, s ezáltal szociális biztonsága veszélyeztetett legyen. Az Alkotmánybíróság szerint ezért az Lt. támadott rendelkezésében megállapított korlátozás közérdekűségét csakis az érintett bérlőtárs hátrányos szociális helyzete, szociális biztonságának veszélyeztetettsége alapozhatja meg. Az Lt. vizsgált rendelkezése azonban nem állapított meg a bíróság részére ilyen feltételt, és az érintett önkormányzat megkeresését sem írta elő. Így a saját elhelyezési kötelezettség kimondása

⁷ VÖRÖS IMRE 1996, 12.p.

⁸ 1993.évi LXXVIII.törvény (a cikkben Lt.)

vagy mellőzése nem a szociális biztonság veszélyeztetése alapulvételével történt, hanem a bíróság teljesen szabad mérlegelési jogkörébe tartozott. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ezért az Lt. vizsgált rendelkezésével összefüggésben, a tulajdoni korlátozás közérdekűsége nem állapítható meg, ha nincs szociális rászorultság. Mivel a kifogásolt rendelkezés nem biztosított az érintett önkormányzat tulajdonkorlátozásával szemben megfelelő ellenszolgáltatást, az önkormányzati tulajdon alkotmányellenes korlátozását tette lehetővé.

Az Alaptörvény XXII. cikke álláspontom szerint ezt a korábban kialakult alkotmánybírósági jogértelmezést viszi tovább azzal, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését állami és a helyi önkormányzati kötelezettségként, a szociális jogok körében (Alaptörvény XIX-XXII. cikk) szabályozza,⁹ leszűkítve a célzott alanyi kört a hajléktalan személyekre. Ez az alaptörvényi rendelkezés tehát olvasatomban – a korábbi AB gyakorlat fényében – egyebek közt a következőket jelenti:

- a.) a törvényhozó az állampolgárok megfelelő lakhatási lehetősége érdekében erőteljesebben korlátozhatja az önkormányzat tulajdonosi szabadságát, mint más vagyontárgyak esetében;
- b.) ez a szélesebb korlátozási lehetőség nem vonatkozik a nem lakás céljára szolgáló helyiségekre – azaz a szabad vállalkozás körébe tartozó tulajdoni tárgyakra;
- c.) a lakás célú helyiségekre vonatkozó korlátozás közérdekűségét is csak az érintett bérlő hátrányos szociális helyzete, szociális biztonságának veszélyeztetettsége alapozhatja meg.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága is vizsgálta a lakhatás és a tulajdonhoz való jog összefüggéseit. A *James és társai ügyben*¹⁰ úgy fogalmazott, hogy a modern társadalmak elsődleges társadalmi szükségletnek tekintik a lakhatást, amelynek szabályozását nem lehet kizárólag a piaci erők játékára hagyni.¹¹ Ezért indokolt lehet a törvényhozásnak a magánfelek szerződéses viszonyaiba való beavatkozása a nagyobb társadalmi igazságosság érdekében.¹²

⁹ A lakhatáshoz való jogot a jogirodalomban a második generációs gazdasági, szociális és kulturális jogok körébe sorolják. Lásd pl. TÓTH JUDIT 1989, 305. p.; MACHER GÁBOR: Lakhatáshoz való jog – egykor és most. Jog, Állam, Politika, 2011/2. szám 147–159. p. Interneten elérhető: <http://dfk-online.sze.hu/images/JÁP/2011/2/Macher.pdf> Erről a kérdésről lásd bővebben még az 1.3. rész elején.

¹⁰ *James and Others v. the United Kingdom judgment of 21 February 1986, Series A no. 98.*

¹¹ KARDOS GÁBOR: A lakhatáshoz való jog. A nemzetközi jog felfogása és a magyar Alkotmánybíróság határozata. Fundamentum 2001/1. szám 99. p.

¹² KARDOS GÁBOR 2001, 99. p.

Salamon László alkotmánybíró a devizahitel-szerződésekkel kapcsolatos 8/2014. (III. 20.) AB határozathoz¹³ írt párhuzamos indoklásában, az emberi méltóság súlyos sérelmét, és ezáltal a szerződési szabadság, illetve a pacta sunt servanda elvének alkotmányos korlátozási lehetőségét látja abban, ha a szerződések teljesülése, illetve a szerződésekhez fűződő jogkövetkezmények érvényesülése a szerződési partner olyan mértékű – egyébként vétlen – pauperizálódásával (elszegényedésével) jár együtt, mely az emberhez méltó életkörülmények elvesztését (pl. hajléktalanná válást) eredményezné.¹⁴ Salamon szerint az állampolgárok legalább elemi szintű, emberhez méltó szociális életfeltételei az Alaptörvény védelmét élvező alkotmányos értékeknek minősülnek.¹⁵ Ezt egyrészt az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásának két fordulatából,¹⁶ másrészt az Alaptörvény szociális jellegű államcélakat tartalmazó passzusából látja kikövetkeztethetőnek, úgymint a XIX. és XXII. cikkek.¹⁷

Ez utóbbi, vagyis az Alaptörvény XXII. cikke az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosítása mellett államcélként a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést is előírja. Itt álláspontom szerint az „és” kötőszó kissé félrevezető, hiszen épp a már többször idézett 64/1993. (XII. 22.) AB határozat a lakás-gazdálkodást a helyi önkormányzatok közszolgáltatási feladataként ismerte el. Az Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdése tehát olvasatomban nem két külön, egymástól független államcél deklarációt, hanem csak nevesíti – és ezáltal alkotmányi szinten kiemeli – a közszolgáltatási feladatok egyik elemét: a lakhatás

¹³ Lásd bővebben a határozatról: DRINÓCZI TÍMEA: Az Alkotmánybíróság határozata a devizahitelekről: a szerződési szabadság régi-új korlátai: 8/2014. (III. 20.) AB határozat. *Jogesetek Magyarázata*, 2014/2. szám. 3 – 12. p.; TÉGLÁSI ANDRÁS: A devizahitelezés problematikája és kezelésének alkotmányos keretei az Alkotmánybíróság gyakorlatának fényében. In: LENTNER CSABA (szerk.): *A devizahitelezés nagy kézikönyve*. Nemzeti Köszolgáltatási és Tankönyv Kiadó Budapest, 2015, 325 – 334. p.

¹⁴ Az Európai Bíróság jogértelmezése szerint is kiemelt védelmet élveznek azok a zálogtárgyak, amelyek egyúttal a családok lakhatását biztosítják. Az Aziz ítéletben az Európai Bíróság ezért felhatalmazta a spanyol bíróságokat arra, hogy a tisztességtelen szerződési kikötéseket tartalmazó jelzáloghitel szerződések tartozásai miatt indult kilakoltatásokat leállítsák. *ECJ Judgment, Aziz case (C-415/11) 14.3.203, para. 61.*; MARIBEL GONZÁLEZ PASCUAL: *Welfare Rights and Euro Crisis – The Spanish Case*. In: *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights’ Challenges*. Edited by Claire Kilpatrick and Bruno De Witte. EUI Working Paper LAW 2014/05. 3. p., 101. p. Lásd még az ügyről jelen tanulmány 39. lábjegyzetét.

¹⁵ 8/2014. (III. 20.) AB határozat, [135]

¹⁶ Salamon László itt a következőkre utal: „Valljuk, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság [...] kiteljesítése”, illetve, „Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait”

¹⁷ Az Alkotmánybíróság a devizahitel-szerződések egyes szerződési kikötéseinek tisztességtelenségével kapcsolatos törvény vizsgálata során a többségi határozatában is hivatkozott arra, hogy a devizahitelezés a társadalom nagy részét érintő és kiemelkedő súlyú nemzetgazdasági és szociális probléma [34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indoklás (128), (156)].

feltételeinek megteremtését. A többi közszolgáltatási feladatot pedig a jogalkotónak törvényekben kell konkretizálnia.

1.2. A „lakhatáshoz való jog” a korábbi Alkotmányban

Az Alkotmánybíróság a lakhatáshoz való jog kérdését – annak az Alkotmányból való levezethetőségét – egy 2000-ben született döntésében vizsgálta. Ennek a vizsgálatnak az alapját a 32/1998. (VI. 25.) AB határozat képezte, amely megállapította, hogy olyan megélhetési minimumot kell az államnak biztosítania, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósításához. Vagyis az Alkotmánybíróság az ellátási minimum megvalósulását az emberi méltósághoz való jog érvényre juttatásával kapcsolta össze.¹⁸ Ennek az AB határozatnak a nyomán kezdeményezte az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és a kisebbségi biztos (ombudsman¹⁹) az alkotmány értelmezését azzal összefüggésben, hogy a szociális biztonsághoz való jog magában foglalja-e „a lakhatáshoz való jogot”.

A 42/2000. (XI. 8.) AB határozat – már a rendelkező részében – kimondta, hogy az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti szociális biztonsághoz való jog, a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza. A megélhetési minimum garantálásából konkrétan meghatározott részjogok, – így a „lakhatáshoz való jog” – mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. E tekintetben az állam kötelezettsége és ebből következően a felelőssége nem állapítható meg.²⁰ A szociális biztonsághoz való jog tehát a korábbi Alkotmány alapján *nem foglalta magába a lakhatáshoz való jogot (de pl. a megfelelő élelmezéshez való jogot sem)*, hanem az végső soron az emberi méltósághoz való jog²¹ megvalósítását szolgálta. Ugyanakkor e határozat kimondta azt is, hogy az állam ellátási kötelezettsége a hajléktalanság esetén, az emberi életet közvetlenül fenyegető veszély-helyzetben kiterjed a szállás biztosítására is. Ám ez a kötelezettség nem azonos a „lakhatáshoz való jog” megteremtésével. Ehhez a „minimum-mércéhez” képest az emberhez méltó lakha-

¹⁸ TAKÁCS ALBERT: A szociális jogok. In: HALMAI GÁBOR – BÓTH GÁBOR ATTILA: *Emberi jogok*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 814. p.

¹⁹ Tóth Károly alkotmányjogi kislexikonjából tudjuk, hogy az „ombudsman” svéd eredetű szó: megválasztottat, megbízottat, (parlament) biztost jelent, és először Svédország 1809. évi alkotmányában jelent meg, ezt követően csak egy bő évszázaddal később, 1920-ban vezették be Finnországban. TÓTH KÁROLY: *Címszavak alkotmányjogi kislexikonhoz*. Szeged, 2010. Magánkiadás. 70. p. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosságáról lásd uo. 71. p.

²⁰ ABH 2000, 329.

²¹ Az emberi méltósághoz való jogról bővebben lásd TÓTH J. ZOLTÁN: „Oszthatatlan és korlátozhatatlan?” – Gondolatok az emberi élethez és méltósághoz való jogról az eutanáziahatározat kapcsán. *Jogelméleti Szemle*, 2005/1. szám

tás feltételeinek biztosítási kötelezettsége az Alaptörvényben mindenképpen többletnek, az állami kötelezettségvállalás szigorításának tekintendő.²²

A magyar Alkotmánybírósághoz hasonlóan, a *Bundes-verfassungsgericht* is levezette a német alaptörvényből²³ a méltóságteljes létminimumhoz való alapjogot, méghozzá a Grundgesetz emberi méltóságot garantáló 1.1. cikk és a szociális jóléti államról szóló 20.1. cikk együttes értelmezéséből.²⁴ A *Bundesverfassungsgericht* szerint ez utóbbi, 20.1. cikk felhatalmazza a törvényhozót arra, hogy biztosítsa a méltóságteljes létminimumot. Az alkotmányból közvetlenül levezethető támogatási igény azonban – ami a méltóságteljes létminimum garantálásához szükséges – csak a méltóságteljes élet fenntartásának abszolút szükséges eszközeit fedi le. Ez az igény az egész létminimumot egy mindenre kiterjedő alapjogi garanciaként biztosítja, amely magában foglalja az ember fizikai létezését, mint például a lakhatást, a fűtést vagy az élelmet.²⁵

1.3. A lakhatás biztosítása a külföldi alkotmányokban

A lakhatáshoz való jogot a jogirodalom az alapjogok generációi közül a gazdasági, szociális és kulturális jogokat magába foglaló, ún. második generációs jogok körébe sorolja.²⁶ Ez a kategorizálás nem elsősorban a lakhatáshoz való jog időbeli megjelenése, mintsem e jognak a többi szociális joggal való közös, jellegadó sajátosságaira utal. A szociális jogok lényege – ahogy arra Tóth Károly rámutat –, hogy érvényesülésükhöz közvetlen állami beavatkozás, részvétel szükséges és anyagi támogatás a rászorulóknak.²⁷ A szociális jogok körében a csoportjogi igények a nők, gyermekek és az időskorúak védelmével kapcsolatban jelentek meg, és később ez a törekvés kiterjedt a kisebbségek, menekültek, a betegek, a fogyatékosok, a fogyasztók és más csoportok jogaira.²⁸ A lakhatáshoz való jognak a szociális jogok körébe történő besorolása tehát egyből meg is adja e jog néhány – a többi szociális jogra is vonatkozó – jellemzőjét, például

²² BALOGH-BÉKESI NÓRA – RALOGH ZSOLT: Gazdasági, szociális és kulturális jogok. In: Cserny Ákos (szerk.): Alkotmányjog. Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013, 213. p.

²³ Tóth Károly alkotmányjogi kislexikonjában a „Bonni alaptörvény” címszó alatt ír arról, hogy Németországban ma nincs „alkotmánya” („Verfassung”), hanem „csak” „alaptörvénye” („Grundgesetz”) van, ami természetesen alkotmánynak tekintendő. TÓTH KÁROLY 2010, 76. p.

²⁴ Lásd legutóbb összefoglalóan: a német Szövetségi Alkotmánybíróság Első Szenátusának döntését: Urteil vom 18. Juli 2012, 1 BvL 10/10 https://www.bundesverfassungsgericht.de/en/decisions/l520120718_1bvl001010en.html

²⁵ Lásd BVerfGE 125, 175 <223>

²⁶ TÓTH JUDIT 1989, 305. p.; MACHER GÁBOR 2011, 147–159. p. Interneten elérhető: <http://dfk-online.sze.hu/images/JÁP/2011/2/Macher.pdf>, Az alapjogok generációiról lásd: TÓTH KÁROLY 2010, 24–26. p.

²⁷ TÓTH KÁROLY 2010, 24. p.

²⁸ TÓTH KÁROLY 2010, 25–26. p.

azt, hogy eleve nem alanyi jogon illet meg mindenkit, hanem csak a szociálisan ténylegesen rászorulóknak.

A lakhatáshoz való jog már a XIX. század második felétől kezdenek megjelenni, kiteljesedésüket pedig a XIII. Leo pápa *Rerum Novarum* („szociális”) enciklikája jelenti 1891 májusában.²⁹ Ennek alapján jelennek meg az alkotmányokban a szociális jogok, először legerőteljesebben az 1917-es mexikóiában,³⁰ majd 1919-ben a weimari alkotmányban.³¹ Az 1946-os francia és az 1947-es olasz alkotmányt *Takács Albert* már a kései szociális alkotmányok körébe sorolja.³² A régebbi alkotmányok nem tartalmaztak az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosításával kapcsolatos rendelkezéseket.

A szocialista országok alkotmányait leszámítva, amelyek különös hangsúlyt fektettek a második generációs jogoknak – legalább is papíron történő – érvényesítésére,³³ a nem olyan régen elfogadott alkotmányok kezdtek el foglalkozni ezzel a kérdéssel, mint pl. a görög alkotmány (1975),³⁴ a portugál alkotmány (1976),³⁵ a spanyol alkotmány (1978)³⁶ vagy a lengyel alkotmány (1997).³⁷ Tóth Károly 1990-ben írt átfogó tanulmányában mutat rá arra, hogy a lakhatás kérdését a külföldi alkotmányok eltérő „erővel” szabályozzák.³⁸ Legrészletesebb a portugál alkotmány szövege, miszerint mindenkinek joga van maga és családja számára megfelelő méretű, a higiénia és a komfort köve-

²⁹ TÓTH KÁROLY 2010, 24. p.

³⁰ TÓTH KÁROLY 2010, 24. p.

³¹ KOVÁCS ISTVÁN: Az európai népi demokráciák alkotmányainak kialakulása és fejlődése. In: Az európai népi demokráciák alkotmányai. Szerkesztette és a bevezető tanulmányt írta: Kovács István. A dokumentumokat fordította és a jegyzeteket írta: Tóth Károly. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1985. 11. p.

³² TAKÁCS ALBERT 2003, 798. p.

³³ Annak ellenére, hogy a szocialista államban a lakhatáshoz való jog állampolgári alapjog, az NDK és a Szovjetunió alkotmányát leszámítva a szocialista államok a lakáshoz való jogot nem minősítették állampolgári joggá. KISS DAISY: Lakásjogi kézikönyv. Népszava, Budapest, 1989, 13. p.; MÓNUS LAJOS – JOSONYI TIBOR: A magyar lakásjog. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1978, 323. p. idézi MACHER GÁBOR 2011, 149–150. p.

³⁴ Lásd: az 1975. június 9-i görög Alkotmány 21.4. cikke

³⁵ Lásd: az 1976. április 2-i portugál Alkotmány 65. cikke

³⁶ Lásd: az 1978. december 27-i spanyol Alkotmány 47. cikke

³⁷ Az 1997. április 2-i lengyel Alkotmány 75.1. cikke. Lásd: Szakvélemény a magyar Alkotmány Negyedik módosításáról – Amelyet Martonyi János, Magyarország Külügyminisztere kérésére készített Francis Delpérée, Szenátor, a Louvaini Katolikus Egyetem emeritus professzora, a Nemzetközi Alkotmányjogi Akadémia elnöke, Pierre Delvolvé, az Intézet tagja (akadémikus), a Párizsi Panthéon-Assas Egyetem emeritus professzora, Eivind Smith, az Oslói Egyetem Közjogi és Nemzetközi jogi Intézetének egyetemi tanára, a Norvég Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Intézetének elnöke, a Nemzetközi Alkotmányjogi Szövetség alelnöke. 48-49. p. <http://meltanoyossag.hu/content/files/Szakv%C3%A9lem%C3%A9ny.pdf>

³⁸ TÓTH KÁROLY: Az alapvető jogok szabályozása az új alkotmányokban, in: KOVÁCS ISTVÁN – TÓTH KÁROLY (szerk.): Nyugat-Európa legújabb alkotmányai. Közgazdasági és jogi Könyvkiadó, 1990, 87. p.

telményeit kielégítő olyan lakásra, amely biztosítja a magánélet és a családi élet függetlenségét. Garanciaként állami kötelezettséget ír elő: az állam olyan lakáspolitikát valósít meg, amely összeegyeztethető a családi jövedelmekkel és elősegíti a saját lakásszerzést.³⁹ A spanyol alkotmány szerint: „Minden spanyolnak joga van ahhoz, hogy megfelelő lakással rendelkezzen. Az állami szervek biztosítják az ehhez szükséges feltételeket, és olyan szabályokat állapítanak meg, amelyek hatékonyan teszik e jog gyakorlását; a telekhasználatot a közérdeknek megfelelően szabályozzák a telekspekuláció megakadályozása céljából.”⁴⁰

Azok az államok, amelyek alkotmánya nem tartalmazott rendelkezést a lakhatással kapcsolatban, szintén elismerték a közhatalom ezzel kapcsolatos kötelezettségeit.⁴¹ Így Franciaországban az Alkotmánytanács „alkotmányos értékű célként” ismerte el „a megfelelő lakóhellyel rendelkezésre vonatkozó lehetőség biztosítását valamennyi személy számára”,⁴² és a törvényalkotó is elismerte a hivatkozható lakhatáshoz való jogot.⁴³ A Monacói Legfelsőbb Bíróság⁴⁴ ugyanakkor 2001-ben hozott két döntésében is megállapította: ahogy a

³⁹ 65. cikk. Idézi TÓTH KÁROLY 1990, 87. p. Ugyanakkor a legújabb szakirodalom a portugál alkotmány széleskörű szociális katalógusa kapcsán (lásd: 63–72. cikkek, ideértve a 65. cikk szerint megfelelő lakáshoz való jogot is) azt kifogásolja, hogy mindez nem volt képes kialakítani e jogok érvényesítésének kultúráját. MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO: Putting Social Rights in Brackets? The Portuguese Experience with Welfare Challenges in Times of Crisis. In: Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges. Edited by Claire Kilpatrick and Bruno De Witte. EUI Working Paper LAW 2014/05. 77. p.

⁴⁰ Spanyol alkotmány 47. cikk. TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – SADÓ ATTILA: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. KJK-KERSZÖV, Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2005. 929. p. Ugyanakkor egy újabb tanulmány szerint az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága magasabb szintű védelmet biztosít a lakással kapcsolatos jogoknak (housing rights), mint a spanyol Alkotmánybíróság által biztosított alkotmányos védelem. Az Aziz ítéletben az Európai Bíróság felhatalmazta a spanyol bíróságokat a kilakoltatási perek leállítására, ha a jelzáloghitel szerződések tisztességtelen kikötéseket tartalmaznak, ezáltal magasabb szintű védelmet biztosítva a lakáshoz való jognak (right to housing) annak ellenére, hogy az EU Alapjogi Kartájában ez a jog nem is szerepel. Az Európai Bíróság azt is kimondta, hogy a 93/13 irányelv kizár minden olyan jogalkotást, ami nem teszi lehetővé a bíróságoknak – melyek hatáskörrel rendelkeznek a szerződési kikötések tisztességeségének vizsgálatára – átmeneti mentesség biztosítását. Az Európai Bíróság szerint ez különösen érvényes arra az esetre, amikor a zálogtárgy egy családi ház. ECJ Judgment, Aziz case (C-415/11) 14.3.2013, para. 61.; MARIBEL GONZÁLEZ PASCUAL 2014, 3., 101. pp.

⁴¹ Szakvélemény a magyar Alkotmány Negyedik módosításáról 49. p.

⁴² 1995. január 19-i 94-359 DC határozat

⁴³ 2007. március 5-i törvény. Szakvélemény a magyar Alkotmány Negyedik módosításáról 49. p.

⁴⁴ Tóth Károly egyetemi előadásain is megszokhattuk, hogy mindig nagy gondossággal hívja fel hallgatói figyelmét egy-egy kifejezés helytelen használatára. Alkotmányjogi kislexikonjában is – több hasonló tévedés mellett – gondosan hívja fel az olvasó figyelmét arra, hogy nem helyes a „Legfelsőbb Bíróság” helyett a „Legfőbb Bíróság” megjelölés használata. A –só –ső végű melléknév (mint pl. alsó vagy felső) ugyanis valakinek vagy valaminek a térbeli helyzetét jelöli, ha azonban nem eredeti jelentésükben használjuk őket, megkapják a –bb jelet: legfelsőbb bíróság, legalsóbb néprétegek. TÓTH KÁROLY 2010, 60. p.

lakhatáshoz való jog nem része a monacói Alkotmány III. címében lefektetett jogoknak és szabadságoknak, úgy azt a Monacóban is alkalmazott 1966-os, az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (GSZKE) 11. cikk (1) bekezdése sem ismeri el.⁴⁵ Vajon mit mondanak erről a nemzetközi megállapodások?

1.4. A lakhatáshoz való jog a nemzetközi szerződésekben

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata⁴⁶ és a GSZKE a megfelelő életszínvonalhoz való jog tényleges élvezete előfeltételeként azonosítja többek között a mindenkit megillető lakhatáshoz való jogot.⁴⁷ Más nemzetközi szerződések egyes társadalmi csoporthoz tartozók lakhatáshoz való jogát rögzítik, így jár el a gyermekjogi egyezmény 27. cikke, a nőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetés minden formájáról szóló egyezmény 14. cikk 2. bekezdése, vagy a menekültek helyzetére vonatkozó egyezmény 21. cikke.⁴⁸ A GSZKE 11. cikke (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik: *„Az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek a jogát ön maga és családja megfelelő életszínvonalára, ideértve a kellő táplálkozást, ruházzkodást és lakást, valamint az életkörülmények állandó javulását. A részes államok megfelelő intézkedéseket hoznak e jog megvalósítása érdekében, továbbá elismerik, hogy evégből alapvető fontosságú a szabad elhatározás alapján nyugvó nemzetközi együttműködés”*.⁴⁹ A GSZKE ezáltal külön hangsúlyt helyez az életkörülmények javítása érdekében az egyes létfeltételek megteremtésére irányuló folyamatos tevőleges állami cselekvésre.⁵⁰

Ehhez hasonló intézkedési kötelezettséget fogalmaz meg a részes államok számára az Európai Szociális Karta (1999. évi C. törvény) 16. cikke, amely a család szociális, jogi és gazdasági védelemének széleskörű megvalósítását írja elő: *„A család, mint a társadalom alapvető egysége, teljes körű fejlődéshez*

⁴⁵ Szakvélemény a magyar Alkotmány Negyedik módosításáról. 49. p.

⁴⁶ Lásd: 25. cikk, 1. bekezdés

⁴⁷ KARDOS GÁBOR 2001, 99. p.

⁴⁸ KARDOS GÁBOR 2001, 99. p.

⁴⁹ E rendelkezés szövegének értelmezése céljából az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága 1991-ben kiadott egy magyarázatot, melyben meghatározott néhány olyan lényeges kritériumot, melyet a Bizottság e jog részének tekint. Lásd: KARDOS GÁBOR 2001, 99., 101. p.

⁵⁰ 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, Indokolás V. 5. Kérdés persze, hogy mit is jelent ez a konkrét igény-értvényesítés során. Az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága ilyen kérdésnek tekinti a kilakoltatást kimondó bírói határozat elleni fellebbezés jogát és a jogszerűtlen kilakoltatás miatti kártérítés jogát, a panaszjogot a háziúr jogellenes béremelésével, a lakás fenntartására vonatkozó kötelezettségének elmulasztásával, továbbá diszkriminatív eljárásával szemben csakúgy, mint a lakáselosztás során történt diszkriminációval szembeni jogi fellépés lehetőségét. Ide tartozna még a lakás egészségügyi állapota miatti panaszjog, illetve bizonyos jogrendszerek esetében a nem egyéni érintettségén alapuló perlési lehetőség az otthontalanság eseteiben.

szükséges feltételek biztosítása érdekében a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy olyan intézkedésekkel támogatják a családi élet gazdasági, jogi és szociális védelmét, mint például a szociális és családi juttatások, pénzügyi intézkedések, a családok lakhatásának biztosítása, a fiatal házasoknak nyújtott kedvezmények és egyéb megfelelő eszközök.” Az Európa Tanács módosított Európai Szociális Chartája 31. cikke elismeri a lakhatáshoz való jogot, a következők szerint:

„I. Mindenkinek joga van a lakhatáshoz

II.: A lakhatáshoz való jog: Annak érdekében, hogy biztosítsák a lakhatáshoz való jog hatékony érvényesítését, a Felek vállalják olyan intézkedések meghozatalát, amelyek célja:

1. elősegíteni a megfelelő színvonalú lakáshoz való hozzájutást;
2. megelőzni és csökkenteni a hajléktalanságot, úgy, hogy annak fokozatos felszámolását tartják szem előtt;

3. a lakások árát elérhetővé kell tenni azok számára, akik nem rendelkeznek megfelelő erőforrásokkal.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye nem említi a lakhatáshoz való jogot.⁵¹ Mégis két rendelkezését értelmezte az Emberi Jogok Európai Bírósága olyan értelemben, hogy azok a lakhatáshoz való jog elismerése felé haladnak anélkül, hogy e jogot kifejezetten kimondanák.⁵² Először is az Egyezménynek a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogáról szóló 8. cikke kapcsán.⁵³ Ezt a jogot érintette a *Wallová és Walla kontra Cseh Köztársaság* ügyben hozott ítéletben,⁵⁴ amely egy megfelelő lakóhellyel nem rendelkező család gyermekeinek hivatalból való elhelyezéséről szólt.⁵⁵ A Bíróság figyelembe vette az állami hatóságok mulasztásait az érintett családdal kapcsolatban.⁵⁶ Az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének a tulajdon védelméről szóló 1. cikke szintén arra készítette a Bíróságot, hogy a lakhatáshoz való jog bizonyos szempontjait elfogadja.⁵⁷ Az *Öneryildiz kontra Törökország* ügyben egy szeméttelen bekövetkezett robbanás következtében, az ott felállított viskók lakói meghaltak. A Bíróság megállapította az állami hatóságok mulasztását azon kötelezettségükkel kapcsolatban, hogy ügyeljenek a lakóhelyek bizton-

⁵¹ Szakvélemény a magyar Alkotmány Negyedik módosításáról 49. p.

⁵² Uo.

⁵³ Szakvélemény a magyar Alkotmány Negyedik módosításáról. 50. p.

⁵⁴ *Case of Wallová and Walla v. the Czech Republic* (application no. 23848/04).

⁵⁵ Szakvélemény a magyar Alkotmány Negyedik módosításáról 50. p.

⁵⁶ Uo.

⁵⁷ Uo.

ságára, valamint az érintettek tulajdonjogát azon javakra nézve, amelyekben éltek.⁵⁸ Így bár a lakhatáshoz való jogot az Emberi Jogok Európai Bírósága kifejezetten nem ismerte el, azért a Bíróság felhívja a közhatalmat arra, hogy az állampolgárai számára megfelelő lakhatást biztosításához szükséges intézkedéseket hozza meg.⁵⁹ Az Alaptörvény XXII. cikke is ilyen értelemben tartalmaz rendelkezést az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosítására.⁶⁰

2. Az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás tiltásának alkotmányossági kérdései

2011-től kezdve a hajléktalansággal összefüggő különböző tartalmú és szintű szabályozások miatt több alkotmányossági kifogás is felmerült. A tárgykörben formálódó szabályozás fejlődéstörténetét vizsgálva megállapítható, hogy a törvényalkotó elsődlegesen a szabálysértési szankcionálás és a helyi közösségek szintjén kívánta kezelni a hajléktalansággal kapcsolatos különböző helyzeteket. Az Országgyűlés 2011-ben elfogadta, és 2012-ben hatályba is léptette az új szabálysértési törvényt (2012. évi II. törvény), amely a közterületen való életvitelszerű tartózkodást, illetve az életvitelszerűen használt ingóságok közterületen való tárolását bagatell bűncselekményként szabályozta, elkövetőit pedig pénzbüntetéssel, illetve szabadságvesztéssel fenyegette.⁶¹

⁵⁸ *Case of Öneriyildiz v. Turkey* (Application no. 48939/99) Hivatkozta: Szakvélemény a magyar Alkotmány Negyedik módosításáról 50. p. Más összefüggésben, az egészséges környezethez való joggal összefüggésben hivatkozik erre a strasbourgi döntésre: CSINK LÓRÁNT – RÁNTOVÁCS JÚLIA: Paradigmaváltás a környezet alapjogi jellegében? *Jogelméleti Szemle* 2013/4. 42–54. p.

⁵⁹ Szakvélemény a magyar Alkotmány Negyedik módosításáról 50. p.

⁶⁰ Uo.

⁶¹ A helyi önkormányzatok - a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: régi Szabs.tv.) 1. § (1) bekezdése, majd a 2011. december 1-től hatályos 146/A. §-a, ezt követően pedig a 2012. április 15-ével hatályba lépő Szabs. tv. 186. §-a, illetve az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 2012. április 15-ig hatályos 54. § (6) bekezdése, és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 51. § (1) bekezdése mellett a 143. § (4) bekezdés e) pontja alapján – alkothatók meg a hajléktalansággal, illetve a kirívóan közösségellenes egyéb magatartásokkal kapcsolatos szabálysértési tényállásaikat és az ahhoz kapcsolódó szankciókat.

⁶² Az ombudsman által a tárgykörben korábban lefolytatott vizsgálat eredményeit lásd a biztos AJB-6724/2010. számú jelentésében. Az ombudsman már korábban is vizsgálta a hajléktalanokkal összefüggő alkotmányos visszásságokat, így pl. a fővárosi köztéri parkok padjaira felszerelt karfák kapcsán. Lásd: HAJAS BAR-NABÁS: A „karfás” jelentést megelőző ombudsmeni gyakorlat. *Kapocs*, 2008/37. szám 4–7. p.; LÁPOSSY ATTILA: Az állam mint szövetséges: Alapjog-elméleti széljegyzet a hajléktalanság megelőzéséhez. *Kapocs*, 2008/37. szám 8–10. p.; BORZA BEÁTA: „Emberi méltóság – korlátok nélkül”: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának hajléktalansággal foglalkozó projektje. *Kapocs*, 2008/37. szám 2–3. p.; a gyakorlat áttekintő összefoglalását lásd legújabbban: SIMON EMESE RÉKA – KZALÓKY BÉLA: A lakhatáshoz való jog kérdéskörének alakulása Magyarországon és nemzetközi viszonylatban. *De iurisprudentia et iure publico. Jog- és Politikatudományi Folyóirat* VII. évfolyam, 2013/2. szám 22 – 24. p.

Az Alkotmánybíróság az alapvető jogok biztosának indítványára⁶² utólagos normakontroll keretében vizsgálta ezeket a törvényi rendelkezéseket. Ennek eredményeként a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat megsemmisítette a szabálysértési törvénynek azt a rendelkezését, amely szabálysértéssé minősítette a közterület életvitelszerű lakhatásra való használatát. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy sem a hajléktalanoknak a közterületekről való eltávolítása, sem a szociális ellátások igénybevételére való ösztönzése nem tekinthető olyan alkotmányos indoknak, amely megalapozná a hajléktalanok közterületen élésének szabálysértéssé nyilvánítását. A hajléktalanság szociális probléma, amit az államnak a szociális igazgatás, a szociális ellátás eszközeivel és nem büntetéssel kell kezelnie. Ha az állam önmagában azt bünteti, hogy valaki kényszerűségből – lakhatását valamely okból elvesztve – a közterületen él, az az Alaptörvényben szabályozott emberi méltóság védelmével összeegyeztethetetlen. Ezzel összefüggésben ugyanis az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a mások jogait sértő, illetve a közrendet veszélyeztető magatartásoknak a szankcionálására a szabálysértési törvény számos önálló tényállást állapít meg (pl. koldulás, csendháborítás, köztisztasági szabálysértés, szeszital fogyasztásának tilalma, tiltott szerencsejáték, veszélyeztetés kutyával, közerkölcs megsértése, garázdaság stb.).

Az Alkotmánybíróság döntését követően, az Alaptörvény negyedik módosítása, a XXII. cikkben eredetileg szereplő államcélok körét⁶³ tovább bővítette. Innentől kezdve már azt is kimondja, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani.⁶⁴ Az Alaptörvény ettől kezdve azt is lehetővé teszi, hogy törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősíthesse az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.⁶⁵

A Velencei Bizottság az Alaptörvény negyedik módosításáról készült véleményében üdvözölte, hogy az Alaptörvény XXII. cikk (1) és (2) bekezdése az állam és a helyi önkormányzatok kötelezettségévé teszi a törekvést hajléktalan emberek védelmére.⁶⁶ A XXII. cikk (3) bekezdését a Velencei Bizottság

⁶² Az Alaptörvény XXII. cikkének kihirdetési szövege szerint: Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. Lásd erről bővebben az 1. fejezetben.

⁶⁴ Alaptörvény XXII. cikk (2) bekezdés. Az Alaptörvény negyedik módosítása (2013. március 25.) 8. cikkével megállapított szöveg.

⁶⁵ Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdés. Az Alaptörvény negyedik módosítása (2013. március 25.) 8. cikkével megállapított szöveg.

a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatra adott reakcióként értékelte. A Magyar Helsinki Bizottság, a TASz és az Eötvös Károly Intézet által készített elemzés az Alaptörvény negyedik módosítását a hajléktalanság kriminalizálása alkotmányi megteremtésének tekinti, amely figyelmen kívül hagyja az Alkotmánybírósnak e határozatában kidolgozott elveit.⁶⁷ Az elemzés rámutat arra, hogy a hajléktalanság kriminalizálása a kormánykoalíció visszatérő célja volt mind központi, mind pedig helyi szinten.⁶⁸ Kifogásolják, hogy a módosítás szerint az államnak és a helyi önkormányzatoknak „törekedniük” kell arra, hogy lakhatást biztosítsanak minden hajléktalan embernek, ám ez a hatóságok oldalán nem keletkeztet kötelezettséget.

Hasonlóan kritikus álláspontot képvisel a Velencei Bizottság számára készített amicus brief,⁶⁹ miszerint a negyedik módosítás semmibe vette az Alkotmánybíróság korábbi döntését, így az Alaptörvény többé nem támogatja az Alkotmány korábbi, személyi autonómián, szabadságon és egyenlőségen alapuló morális olvasatát, hanem nyílt konfliktusba kerül az emberi méltósághoz való joggal, sérti a hajléktalanok méltósághoz való elidegeníthetetlen jogát. Az amicus brief szerint ez a szabályozás a hajléktalan személyekre – és különösen a hajléktalanok körében feltételezhetően felülreprezentált roma hajléktalanokra – nézve diszkriminatív hatással van, mivel egy szegénységben élő, azaz hátrányos helyzetű társadalmi csoportot vagyoni helyzete szerint különböztet meg. Szívós Mária alkotmánybíró ugyanakkor rámutat arra, hogy egy

⁶⁶ A Velencei Bizottság 2013 júniusában hozta nyilvánosságra véleményét Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításáról. A vélemény eredeti, angol nyelvű verziója itt érhető el: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282013%29012-e>, Lásd: Homelessness Article 8. 15. p. Az idézett szöveg a Magyar Helsinki Bizottság által készített, nem hivatalos magyar nyelvű fordítás, ami teljes terjedelméből itt tölthető le: http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Velencei_Bizottsag_CDL-AD_2013_012_Velemeny_az-Alaptorveny_negyedik_modos%C3%ADtasarol_HUN.pdf 18. p.

⁶⁷ „Fő fenntartások Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításával kapcsolatban – 2013. március 13.” 9–10. p. http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Fo_fenntartasok_Magyarorszag_Alaptorvenyenek_negyedik_modositasaval_kapcsolatban_20130313.pdf

⁶⁸ Az elemzés utal arra, hogy a „hajléktalan-ellenes” rendelkezéseket szegénységgel és lakhatással foglalkozó ENSZ szakértők is kritizálták, akik felhívták Magyarországot arra, hogy vizsgálja felül a hajléktalanság kriminalizálására vonatkozó jogi szabályozását. Lásd: Hungary's homeless need roofs, not handcuffs – UN experts on poverty and housing, 15 February 2012, <http://www.europe.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=9994&LangID=E>; hivatkozik rá: Fő fenntartások Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításával kapcsolatban - 2013. március 13.” 9–10. p.

⁶⁹ BÁNKUTI MIKLÓS – DOMBOS TAMÁS – HALMAI GÁBOR – HANÁK ANDRÁS – KÖRTVÉLYESI ZSOLT – MAJTÉNYI BALÁZS – PAP ANDRÁS LÁSZLÓ – POLGÁRI ESZTER – SALÁT ORSOLYA – KIM LANE SCHEPPELE – SÓLYOM PÉTER – UITZ RENÁTA: Amicus Brief a Velencei Bizottságnak az Alaptörvény negyedik módosításáról. *Fundamentum* 2013/3. szám 5–36. p. <http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/13-3-01.pdf>

ilyen tilalom nem egy, a jogalanytól független, objektív tény (a hajléktalan létet) szankcionálja, hanem egy olyan aktív cselekvésben megnyilvánuló szándékos magatartást, amely legfeljebb csak szociológiai értelemben függ össze a hajléktalan léttel, de abból szükségszerűen semmi esetre sem következik.⁷⁰ Ő már azt az elvi kiindulópontot is tévesnek tartja, hogy a „hajléktalan lét” és a „közterületen történő életvitelszerű lakás” ugyanazt a jelenséget jelöli.⁷¹ Ez a megközelítés álláspontja szerint olyan, mintha a szegénységet a lopással azonosítanánk, mondván, hogy a Büntető Törvénykönyv a lopás tényállásával a szegénységet, az anyagi rászorultságot pönalizálja. A hajléktalan lét ugyanakkor nem vezet okszerűen a közterületen történő életvitelszerű lakhatáshoz, a két jelenség távolról sem ugyanaz. Ehhez a magam részéről még azt is hozzátenném, hogy mindez fordítva is igaz: a közterületen történő életvitelszerű lakás sem kapcsolódik mindig a hajléktalanokhoz.⁷² Az alkotmányossági problémát

⁷⁰ Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye a 38/2012. (XI. 14.) AB határozathoz. A különvéleményhez csatlakozott Balsai István alkotmánybíró.

⁷¹ Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye a 38/2012. (XI. 14.) AB határozathoz. Ez a vita némiképp rávetíthető a másodgenerációs jogok univerzalizálásáról szóló eltérő jogirodalmi álláspontok közötti különbségtételre. Egyes álláspontok szerint ugyanis az első és második generációs jogok közötti egyik különbség az, hogy a második generációs jogok nem univerzálisak, nem illetnek meg mindenkit, szemben az első generációs szabadságjogokkal. Hasonló alapon fogalmazódik meg jelen esetben az a kifogás, hogy az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése sem univerzálisan kötelez mindenkit, hanem kifejezetten csak a hajléktalanok jogait korlátozza, ezáltal diszkriminatív. Juhász Gábor ugyanakkor – az első és második generációs jogok univerzalizálásával összefüggésben – rámutat arra, hogy „ez az érvelés kettős mércét alkalmaz: az első generációs jogok esetében absztrakt jogviszonyt néz, míg a szociális jogok esetében a konkrét, realizált jogviszonyt veszi alapul. Nézőpontot csúsztat tehát. Ugyanis mindkét generációs szabadságjog absztrakt, jogszabályi szinten mindenkit megillet, s realizálásuk mindkettőnél csak bizonyos feltételek, jogi tények esetén következik be.” (Idézi: SZIGETI PÉTER: A szociális jogállam követelményeinek helyzete alkotmányos berendezkedésünkben: jelen, múlt és jövő? Magyar Jog 2001/5. szám 261–262. p.) Ez az elhatárolás – álláspontom szerint – az életvitelszerű közterületi tartózkodás tilalmára is rávetíthető, ti. ez a kötelezettség is absztrakt, jogszabályi szinten mindenkit terhel, realizálása viszont csak bizonyos feltételek, jogi tények esetén következik be.

⁷² Gondolok itt például a gyülekezési jogukat – álláspontom szerint – már-már visszaélésszerűen gyakorló, a Kossuth téren hónapokra letáborozó tüntetőkre, de ide sorolhatóak akár az ún. „vadkempingezők” is. Ez utóbbit (vagyis a kempingeken kívül sátrazást) tiltó jogszabályi rendelkezések ugyancsak beférnek a XXII. cikk (3) bekezdése szerinti felhatalmazás kereteibe anélkül, hogy azt bárki diszkriminatívnak vagy az emberi méltóságba ütközőnek tartaná. Lásd: az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény 91. §. Emellett felvethető egy olyan álláspont is, miszerint önmagában a közterületen történő huzamosabb idejű tartózkodás sem (csupán) az életvitelszerű lakhatást biztosítja, hanem egyúttal – a kéregetés, koldulás révén – jövedelemszerzést is. Ezt támasztja alá, hogy a legtöbb hajléktalan általában a legforgalmasabb, a – turisták által is – leginkább látogatott közter(ület)eken tartózkodik, hiszen ezeken a helyeken jóval nagyobb eséllyel tudnak jövedelemre szert tenni, mint egy kieső, pl. peremkerületben. Vagyis ezekben az esetekben a hajléktalanok lakhatáshoz illetve méltósághoz való jogának sérelme csak látszólagos; a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelmével nem a

– így különösen a diszkrimináció tilalmának sérelmét – megítélésem szerint nem önmagában a XXII. cikk (3) bekezdése vet(het)i fel, hanem az ennek végrehajtására megalkotott jogszabályok, még inkább e jogszabályok alkalmazása során kialakuló gyakorlat.⁷³ Az amicus brief szerint az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése a hajléktalan személyek jogainak – különösen az emberi méltóságnak és az abban foglalt személyiség szabad kibontakoztatásának⁷⁴ – a korlátozását erősíti. Ehhez képest Szívós Mária alkotmánybíró szerint a közterületen történő életvitelszerű lakhatás tilalma (annak ellenére, hogy büntetőjogi jellegű) végső soron a hajléktalanok evidens érdekeit szolgálja, az ő méltóságukat védi.⁷⁵ Meggyőződése szerint nem sérti (nem sértheti) az emberi méltóságot egy olyan szabályozás (legyen az akár büntető jellegű szankciókkal fenyegető törvény), amely alkalmas lehet arra, hogy az embert az emberhez méltóbb életkörülményeket lehetővé tevő eszközök igénybevételére rávegye, továbbá az egészséget, végső soron az életet veszélyeztető életmód felől a mind fizikálisan, mind mentális értelemben egészségesebb lét felé telerlje.

A személyiség szabad kibontakoztatásának korlátozása kapcsán a Tanár Úr szavaira szeretnék csak utalni, aki mindig azt hangsúlyozta, hogy „*az emberi szabadság és a jogok a homo sapiens modern kori lényegéhez tartozik, az utóbbi századok nagy szellemi és fizikai vívmánya. Az ember megharcolt érte, kivívta, és most igyekszik is megtartani ezt az értéket; ez így van rendjén, normális törekvés. A baj azonban itt is a mértéken, a határokon, vagy még pontosabban: a korlátokon lapul. Már a francia forradalom híres, 1789. augusztus 26-i dokumentuma (Az ember és polgár jogainak*

hajléktalanok lakhatásához illetve méltósághoz való joga konkurál, hanem esetleg a vállalkozáshoz vagy a munkához való joguk, hiszen itt a kéregetés révén ténylegesen egy jövedelemszerző tevékenységről van szó. Ez alapján viszont kérdés az is, hogy hol a tényleges a határa annak, hogy megélhetés céljából valaki jogosult-e közterület igénybe venni (így pl. az utcai árusok is helypénzt fizetnek azért, hogy árusíthassanak, a koldulók viszont aligha.)

⁷³ Az ugyanis nyilvánvalóan nem elfogadható – és valóban diszkriminatív – jogalkalmazói tevékenység, amiről egyszer egy országgyűlési képviselő számolt be, hogy ti. ő maga a Kossuth téren egyik nap öltönyben és nyakkendőben, másik nap viszont szakadt, koszos ruhában (hajléktalannak látszó személyként) telepedett le ugyanarra a padra, és a rendőrök az első esetben nem, csak az utóbbi esetben intézkedtek vele szemben.

⁷⁴ Lásd: 8/1990. (IV. 23.) AB határozat. Pokol Béla szerint ugyanakkor az emberi méltóság sérthetetlen ségének elve és az „általános személyiségi jog” tévesen került azonosításra ebben a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatban, ami egy korábbi német alkotmánybírói döntés hibás értelmezéséből eredt. A német Grundgesetz ugyanis több olyan konkrét szabadságjogot is rögzít, amelyek különböző oldalról biztosítják az egyén cselekvési és gondolkodási szabadságát. Az alapjogi rész első cikkeiben azonban két olyan rendelkezés is található, amelyek általánosságukban túlmennek a konkrét szabadságjogokon. Az 1. cikkely az „emberi méltóság sérthetetlenségét” rögzíti, a 2. cikkely (1) bekezdése pedig a „személyiség szabad kifejtéséhez való jogot” deklarálja. Pokol Béla: Gondolatok az alkotmánybírói döntések elvi alapjaihoz. Jogelméleti Szemle 2012/1. szám 163–165. p.

⁷⁵ Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye a 38/2012. (XI. 14.) AB határozathoz. A különvéleményhez csatlakozott Balsai István alkotmánybíró.

deklarációja) fontos – máig érvényes! – figyelmeztetést tartalmazott: Negyedik cikk: A szabadság azt jelenti, hogy mindent megtehetünk, amivel más embernek kárt nem okozunk. A természetes jogok gyakorlásának tehát nincs más korlátja, mint az, hogy a társadalom többi tagja számára is biztosítani kell ugyanezeknek a jogoknak a gyakorlását. Korlátokat csak törvény állapíthat meg.”⁷⁶

Szívós Mária a 38/2012. (XI. 14.) AB határozathoz írt különvéleményében több konkrét érvet is felhoz annak igazolására, hogy már önmagában az, hogy valaki a közterületen éli az életét, mások jogát sérti, kárt okoz, a közterület rendeltetésszerű használatát, a közrendet veszélyezteti, így pl. közegészségügyi és köztisztasági problémákat okoz, fertőző betegségeket terjeszt, a gyalogosok közlekedését akadályozza, a vendéglátó- és szolgáltatóipari egységek forgalmát, illetőleg az idegenforgalmat befolyásolja, az érintett helyen lakókat zavaró hang- és szaghatások érik, de közismert tény az is, hogy a hajléktalanok egy adott helyen történő életvitelszerű tartózkodása, a koncentrálódás, vonzza a bűnözők egy adott területre „specializálódott” csoportját. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró elismerte, hogy a közterületet rendeltetésétől eltérő módon életvitelszerű lakhatás céljára használó személyek szabálysértési bírsággal való fenyegetettsége az esetek többségében céltalan.⁷⁷ Ugyanakkor rámutat arra is, hogy a közterület használata rendkívül összetett kérdéseket érint, azok személyiségi jogi és vagyoni jogi kérdésekre egyaránt kiterjednek. A közterület rendeltetésszerű használatának biztosítása, biztonságának védelme közrendi, közigazgatási ügy, ezen érdekek védelmét szintén biztosítani kell, a szabálysértési büntethetőséggel való esetleges érdek összeütközés esetén is. A kifogásolt felhatalmazó rendelkezés nélkül azonban az önkormányzati szerveknek semmilyen jogi eszköze nem marad arra, hogy a közrend biztosítása céljából felléphessenek azokkal a közösségellenes magatartásokkal szemben, amelyek meghatározott, sűrűn látogatott (pl. metró aluljárók, műemléki épületek stb.) közterületen való életvitelszerű lakhatással nemcsak általánosságban zavarják az adott közterület rendeltetésszerű használatát, hanem egyúttal veszélyeztetik is az emberi életet, egészséget, illetőleg a környezet védelmét, valamint a vagyonbiztonságot.

Az amicus brief is elismeri, hogy bizonyos alapjogok esetében valóban nem ismeretlen a közrendre, közbiztonságra és közegészségre hivatkozó korlátozás. A jogkorlátozás alapjaként viszont meglehetősen szokatlan a kulturális értékekre hivatkozni. Az egyének emberi méltóságához való joga ezen a módon biztosan nem korlátozható.⁷⁸ A negyedik módosításról készült nemzetközi

⁷⁶ Charlie-to blogja. A sajtószabadság mártírjai. 2015.01.08. <http://charlie-to.blog.hu/?token=bcdcce768d6e50544249ec4839ec93f2&page=2>

⁷⁷ Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye a 38/2012. (XI. 14.) AB határozathoz. A különvéleményhez csatlakozott Pokol Béla alkotmánybíró.

⁷⁸ BÁNKUTI MIKLÓS et al 2013, 22. p.

szakvélemény szerint azok az indokok, amelyek esetére a magyar alkotmányozó előírta az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás jogellenessé nyilvánítását, nem vitathatóak.⁷⁹ Az elérni kívánt célok esetében ugyanis mindig közérdekről van szó. A szakvélemény utal arra is, hogy az Európai Bíróság az ilyen fajta érdeket figyelembe veszi, hogy egy olyan intézkedés, mint például az építési engedély kiadásának visszautasítása vagy az adott lakóhelyről való kilakoltatás - indokolt-e.

A Velencei Bizottság álláspontja szerint az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése kapcsán a legfontosabb kérdések a meghatározatlanság és a szabályozás szintje. A Velencei Bizottság utalt a Kormány háttéranyagára,⁸⁰ amelyben érvelt, hogy a XXII. cikk (3) bekezdése csak egy felhatalmazó rendelkezés, aminek egyrészt nem célja a hajléktalan emberek kriminalizálása, másrészt az nem is tartalmaz a hajléktalanságra vonatkozó tilalmat. A Kormány állítása szerint csak meghatározott közterületen való tartós élés tiltható, ha ez szükséges a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében.

A negyedik módosításról készült nemzetközi szakvélemény szerint a XXII. cikk (3) bekezdésnél különbséget kell tenni a jogellenesség megállapítása és a jogellenesség szankciója között.⁸¹ A jogellenesség megállapítása tekintetében két eshetőséget kell megkülönböztetni. Az első esetben egy általános és személytelen rendelkezés döntene arról, hogy a közterület mely része nem lehet életvitelszerűen megvalósuló tartózkodás helye, ahogyan Franciaország esetében az állami személyek tulajdonáról szóló általános törvénykönyv L. 2132-3. cikke szerint: „*Senki nem építhet a tengeri közterületen vagy hajthat végre területrendezést, vagy létesíthet más művet bontás és az építőanyagok elkobzásának szankciója mellett*”. Ilyen rendelkezésnek a nemzetközi szakvélemény szerint nincs akadálya. A második esetben egy konkrét szituációban állapítható meg a közterület egy kifejezett részén az életvitelszerűen megvalósuló tartózkodás jogellenessége. A szakvélemény szerint nem törvény vagy rendelet feladata, hogy ilyen megállapítást tegyen, hanem a bíróságé. Jelenlegi formájában a XXII. cikk (3) bekezdésének az a célja, hogy a törvényalkotó és a rendeletalkotó számára felhatalmazást adjon a közterület azon részének meghatározására, amelyen az életvitelszerűen megvalósuló tartózkodás jogellenes. Nem tárgya és nem célja, hogy törvény vagy rendelet minden esetre megállapítsa a jogellenességet

⁷⁹ Szakvélemény a magyar alkotmány negyedik módosításáról. 52. p.

⁸⁰ Lásd: Háttéranyag Az Alaptörvény Negyedik Módosításához.

<http://2010-2014.kormany.hu/download/0/09/d0000/VB%20-%20>

[Alapt%C3%B6rv%C3%A9ny%20h%C3%A1tt%C3%A9ranyag%2020130411.pdf](http://2010-2014.kormany.hu/download/0/09/d0000/VB%20-%20Alapt%C3%B6rv%C3%A9ny%20h%C3%A1tt%C3%A9ranyag%2020130411.pdf)

fennállását. Ez a megállapítás már a jogellenesség szankciójának kérdéséhez vezet. A (3) bekezdés ezzel kapcsolatban nem tartalmaz rendelkezést, de nem is feladata, hogy önmagában szabályozza az ilyen szankciók rendjét. Ez már az alacsonyabb szintű jogszabályok alapján olyan bírósági eljárások feladata, amelyek célja egy adott személy jogellenes magatartásának abbahagyása. Ez történhet büntetőjogi vagy olyan egyéb szankciók révén, amelyek a magatartás abbahagyására irányulnak, a jogellenes magatartást elkövető erőszakkal való eltávolításának fenyegetettségével. Ebben a szakaszban kell megvizsgálni az eljárási biztosítékokat, és figyelembe venni a fogláló egyéni helyzetének körülményeit, ti. a tartózkodás idejét, annak tûrését, amely hosszabb időszakon át figyelhető meg, és a más lakóhelyen történő elhelyezés lehetőségének hiányát. Ezek azok a feltételek, amelyek bizonyos esetekben vizsgálandóak az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikkével⁸² és az Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikke szerinti tulajdonhoz való joggal összefüggésben.⁸³ A nemzetközi szakvélemény szerint a magyar Alaptörvény XXII. cikkének új (3) bekezdése nem vonja kétségbe ezeket a biztosítékokat. Bár lehetővé teszi az életvitelszerűen megvalósuló tartózkodás megakadályozását a közterület meghatározott részén, törvény vagy rendelet útján, ám nyitva hagyja a végrehajtási intézkedések kérdését, melyeket az érintettek jogainak tiszteletben tartása mellett kell meghozni majd. Ebből kifolyólag, a nemzetközi szakvélemény szerint, a magyar Alaptörvény XXII. cikkének a negyedik módosítás által eredményezett rendelkezése összhangban áll az európai normákkal.⁸⁴

Ehhez hasonlóan a Velencei Bizottság álláspontja szerint is a legfontosabb kérdések a *meghatározatlanság és a szabályozás szintje*. A Bizottság kifogásolta, hogy az Alaptörvény XXII. cikkének (3) bekezdése olyan részletes rendelkezés, amit szokásosan rendes jogszabályokba szoktak foglalni, és nem az alkotmányba. A negyedik módosításról készült nemzetközi szakvélemény ugyanakkor több olyan példát is felsorol a nemzetközi gyakorlatban, amikor első ránézésre másodlagos jelentőségű rendelkezések kerültek alkotmányi szinten szabályozásra. Így biztosítja például az Egyesült Államok Alkotmányának 2. kiegészítése a fegyverviseléshez való jogot, a 18. kiegészítés (amelyet később a 21. kiegészítés hatályon kívül helyezett) az alkoholos italok készítésének, eladásának vagy szállításának tilalmát, de hasonlóképpen kerültek bele a Svájci Szövetség Alkotmányába az állatok levágásáról (25a cikk), a desztillált italokról

⁸¹ Szakvélemény a magyar alkotmány negyedik módosításáról. 52. p.

⁸² Az Egyezmény 8. cikke szerint: „1. Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák.”

⁸³ Lásd a már említett Önerýildiz kontra Törökország ügyben hozott ítéletet.

⁸⁴ Szakvélemény a magyar Alkotmány Negyedik módosításáról: 53. p.

(32a cikk), az abszintról (32b cikk), az alkoholos italokról (32c cikk) vagy a szerencsejátéktermekről (35 cikk) szóló rendelkezések.⁸⁵ A Velencei Bizottság rámutat arra, hogy az ilyen szabályok alkotmányi szintre emelésének az a következménye, hogy kivonják ezeket az alkotmányossági felülvizsgálat alól.

A Kormány háttéranyaga viszont arra is utal, hogy mivel a tilalom kizárólag törvényben vagy helyi önkormányzat rendeletében vezethető be, a Kúria vagy az Alkotmánybíróság minden esetben felülvizsgálhatja majd a részletszabályokat.⁸⁶ A Kormánynak ez a megállapítása a későbbiek során beigazolódní látszott: a Kúria Önkormányzati Tanácsa ugyanis 2014-ben a Fővárosi Közgyűlés rendeletének⁸⁷ számos pontját törvénytörőnek találta és megsemmisítette.⁸⁸ A Kúria utalt arra, hogy a szabálysértési törvény nem a lakhatási szegénységet tilalmazza és rendeli szankcionálni, hanem az Alaptörvényre visszavezethetően meghatározott földrajzi helyhez kötöten, tilalmazza és meghatározott feltételek teljesülése esetén szankcionálja a közterületi életvitelszerű tartózkodást.⁸⁹ A Kúria tekintettel volt azonban arra, hogy a helyi önkormányzati szabályok a jog kriminális eszközeinek segítségével kényszeríthetik a hajléktalan meghatározott közterület elhagyására, és figyelemmel volt arra a körülményre is, hogy a szabálysértési tényállással védett értékek az Alaptörvényben rögzítettek ugyan, mégis alanyi jogokat nem érintő, elvont értékek. Ezért a szabálysértési törvény felhatalmazó rendelkezéseit megszorítóan kell értelmezni. Ez a Kúria szerint azt jelenti, hogy a közterületen való életvitelszerű tartózkodás csak ott lehet tilalmazott – teret engedve ezzel a szabálysértési eljárásnak és a szankció esetleges alkalmazásának –, ahol a védendő értékek kifejezetten, tényszerűen igazolhatóan érvényesülést kívánnak, tehát, ahol az életvitelszerű tartózkodás és az azzal szükségképpen együtt járó körülmények kifejezetten összeegyeztethetetlenek a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelmének szempontjaival.

A Kúria megállapította, hogy a *szabálysértési törvény felhatalmazó rendelkezése*⁹⁰ *visszaigazolja azt az alkotmánybírósági követelményt, miszerint a hajléktalan személy nem rekeszthető ki a települések, egyes önkormányzatok illetékességi területének egészéből, sőt egyes összefüggő településrészekből sem.*⁹¹ Az ilyen szabályozás ugyanis a hajlék-

⁸⁵ Szakvélemény a magyar Alkotmány Negyedik módosításáról. 51. p.

⁸⁶ Háttéranyag az Alaptörvény Negyedik Módosításához. 23. p.

⁸⁷ Lásd: „a Budapest főváros közigazgatási területén a közterületek azon részének kijelöléséről, ahol az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás jogellenesnek minősül” megnevezésű, 77/2013. (XII. 3.) Főv. Kgy. rendelet

⁸⁸ Lásd a Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.020/2014/6. és Köf.5.055/2014/2. számú határozatait

⁸⁹ Lásd 2012. évi II. törvény 179/A. § (1) és (4) bekezdések

⁹⁰ Ennek értelmében a helyi önkormányzatok, illetve a Fővárosi Közgyűlés „a közterület meghatározott azon részeit” jelölhetik ki tilalmazottként. Szabs.tv. 179/A. § (2) bekezdés, 250. § (4) bekezdés

⁹¹ Köf.5.020/2014/6. számú határozat 23–24. pontjai

talán embert, a hajléktalanságot sújtaná. Másrészt a Kúria utalt arra is, hogy a megalkotott önkormányzati rendeletnek nem csupán a védett – közrend, közbiztonság, közegészség, kulturális elvont – értékek védelmének fennállását kell tükrözniük, hanem a normavilágosság követelményének megfelelően, kellően pontosnak is kell lenniük. A Kúria tehát a szabálysértési törvény felhatalmazó rendelkezéseinek értelmezését kifejezetten az Alkotmánybíróság korábbi – nem hogy a negyedik módosítás, de még az Alaptörvény megalkotása előtti – határozatainak elveire építette, úgymint a 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, a 176/2011. (XII. 29.) AB határozat, valamint a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat.⁹² Ha tehát az Alaptörvény negyedik módosításának szövege elvi síkon vet(het)ett is fel agályokat – különösen a korábbi alkotmánybírósági elvekkel való szakítástól való félelem okán –, a gyakorlatban ezek végül nem igazolódtak.

3. Összegzés

Az Alaptörvény hatálybalépésekor megjelenő új rendelkezése, a XXII. cikk szerinti emberhez méltó lakhatás feltételei biztosításának az állami kötelezettsége ugyan nem jelenti a nemzetközi egyezményekben és egyes külföldi alkotmányokban nevesített lakhatáshoz való jog beiktatását, ám a korábbi alkotmányi szabályozáshoz és alkotmánybírósági gyakorlathoz képest – mindenképpen előrelépés. A 2012. előtti alkotmánybírósági gyakorlat szerint ugyanis a szociális biztonsághoz való jog nem foglalta magában a lakhatáshoz való jogot, hanem az végső soron az emberi méltósághoz való jog megvalósítását szolgálta. E tekintetben az Alaptörvény szigorította az állami kötelezettségvállalást azzal, hogy már konkrétan nevesíti az emberhez méltó lakhatás feltételeire vonatkozó állami kötelezettségét. Mind a külföldi alkotmányok, mind a nemzetközi egyezmények szövegéből látható, hogy közel sem mondható egységesnek e téren a szabályozás.

A régebbi alkotmányok egyáltalán nem tartalmaztak ilyen rendelkezéseket, az újabb – az 1970-es évektől megjelenő – alkotmányok „eltérő erővel” szabályozzák a lakhatás kérdését. A hajléktalanság – lakhatás biztosítása általi – visszaszorításának kérdése nálunk 2010 után szorosan összekapcsolódott a hajléktalanok közterületekről történő kiszorítására irányuló kormányzati törekvésekkel.

Az első törvényi szintű felhatalmazás a közterületen való életvitelszerű lakhatás szankcionálására azonban nem állta ki az Alkotmánybíróság felülvizsgálatát. A testület döntése azonban közel sem volt egyhangú, több alkotmánybíró is különvéleményt fogalmazott meg a kérdésben. Ezt a döntést követte az

⁹² Lásd: Köf.5.055/2014/2. sz. határozat 13. pontja

Alaptörvény negyedik módosítása, amely – egyebek mellett – a XXII. cikket érintő kiegészítései miatt (is) sok vitát váltott ki, nem csak a hazai jogirodalmi körökben, hanem a nemzetközi fórumokon is (lásd: Velencei Bizottság).

A tartalmi érveken és ellenérveken (úgy mint a hajléktalanok méltóságának, szabadságjogainak korlátozása, a szegényebb rétegek diszkriminálása, illetve ezzel szemben a közrendi, közegészségügyi problémák, a bűnözés lehetőségének növekedése) túl a legfőbb kritika a korábbi alkotmánybíróági elvek kiiktatása és felülírása volt. Az absztrakció magasabb szintjén megfogalmazott aggályokat aztán a Kúria az egyes önkormányzati rendeletek konkrét felülvizsgálata során képes volt eloszlatni, megfelelő egyensúlyt teremtve az Alkotmánybíróság korábbi – egészen 2000-ig visszanyúló – elvi tételei és az Alaptörvény negyedik módosítását követően kialakult szövege között.

UGRÓCZKY MÁRIA

Megtalált magyar állampolgárok

1. A látens magyar állampolgárokról

A világban nagy számban élnek a magyar nyelvet nem beszélő, értő – vagy csak minimális nyelvi ismeretekkel rendelkező – második-harmadik-többedik generációs magyarok. Ők rendelkeznek magyar állampolgársággal, de ezt nem tudják magukról. Az egyszerűsített honosítási kérelmekkel kapcsolatban elvégzett állampolgárság vizsgálatok is alátámasztják ezt a feltételezést.

Az állampolgárság megszerzésére irányuló – honosítási, visszahonosítási, nyilatkozattal való állampolgárság-szerzési – kérelmek elbírálása során, az állampolgársági szervnek elsőként mindig azt kell vizsgálnia, főleg, ha magyar felmenő leszármazottja kéri az állampolgársági kötelékbe való felvételét, hogy a kérelmező rendelkezik-e magyar állampolgársággal. Magyar állampolgárság fennállta esetén az állampolgársági szerv hivatalból megállapítja ezt a tényt, értesíti erről a kérelmezőt és az állampolgársági adatokat kezelőszemélyi nyilvántartásokat. Az érintett figyelmét felhívja arra is, hogy honosítási kérelmét célszerű visszavonnia, mivel az eljárás lefolytatására nincs szükség, a kérelem nem is teljesíthető, mivel nem lehet a magyar állampolgársági kötelékbe felvenni azt, aki már oda tartozik. Az állampolgárság vizsgálat elmulasztása olyan státuszjogoktól és kötelezettségektől fosztaná meg a magyar állampolgárságért folyamodót, amellyel az már a köztársasági elnöki döntést megelőzően rendelkezett, bár ennek nem volt tudatában. Az elnöki döntés joghatásai az állampolgársági eskü letételével – állampolgársági nyilatkozat esetében a nyilatkozat megtételének napjával – állnak be a jövőre nézve.

A megállapítási ügyként regisztrált kérelmek, megkeresések kifejezetten arra irányulnak, hogy az állampolgársági szerv a kérelmező személy, illetve a megkereső szerv részére igazolja az érintett magyar állampolgárságának fennállását, vagy fenn nem állását, vagy azt, hogy magyar állampolgársága mikortól-meddig állt fenn. A megállapított tényről az állampolgársági szerv a természetes személy részére - erre irányuló kérelme esetén – állampolgársági bizonyítványt állít ki. Az állampolgárság vizsgálata során az állampolgársági szerv a kérelmező életútját, valamikori lakóhelyeit, családi körülményeit és egyéb személyes adatait összevetve azt vizsgálja, hogy az életében bekövetkeztek-e státuszváltozást előidéző események.

A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény (a továbbiakban: Ápt.) 1. § (4) bekezdése rendelkezik arról, hogy a törvénynek nincs visszaható

hatálya. A magyar állampolgárságra minden korban azok a jogszabályok az irányadók, amelyek az állampolgárságra ható tények vagy események bekövetkezésekor hatályban voltak. (Nem lehet pl. a magyar állampolgárság fennállását megállapítani annak az erdélyi magyarnak az esetében, aki az 1945-ben megkötött fegyverszüneti egyezmény alapján elveszítette magyar állampolgárságát, és 1946-ban román állampolgárként emigrált az Egyesült Államokba.) Az állampolgárság megállapítási ügyek egy részében ennek megfelelően igen bonyolult elemzési folyamatot követően hozható meg a döntés.

A látens magyar állampolgároknak a státusukra vonatkozó ismerethiánya általában két okra vezethető vissza:

- a.) Sokan nincsenek tisztában azzal, hogy állampolgárságuk a *ius sanguinis* alapján *ipso iure* keletkezett, lévén magyar állampolgár(ok) leszármazottai, és ez nem függ attól, hol van a születési helyük. A Magyarország területén kívül történő születés nem releváns tény a magyar állampolgárságnak leszármazással való megszerzése szempontjából, soha nem is volt az. Többen abban a hitben élnek, hogy mivel nem Magyarország területén születtek, nem szerezték meg szüleik állampolgárságát. Ez általában azokban az országokban élőkre jellemző (pl. Amerikai Egyesült Államok), ahol az állampolgárság keletkezése főszabály szerint a *ius solis* alapul.
- b.) Mások úgy gondolják, hogy maguk, vagy már a felmenőik elveszítették magyar állampolgárságukat, mivel végleges szándékkal elhagyták Magyarországot. Az 1956-os forradalmat követő emigráció tagjai, vagy a későbbi évek ún. disszidensei közül sokaknak az a meggyőződése, a magyar törvények rendelkeztek arról, hogy aki az országot a hatóságok engedélye nélkül elhagyja, annak automatikusan megszűnik a magyar állampolgársága. Bővebb vizsgálatot igényelne annak feltérképezése, egyes külföldi államokban (pl. USA-ban, Németországban) mire alapozták a hatóságok, hogy a Magyarországról kivándorló, vagy az országot az állam engedélye nélkül elhagyók *ex lege* hontalanokká váltak. 1957. október 1-je, a harmadik állampolgársági törvény hatályba lépése óta - a kettős állampolgárság kiküszöböléséről szóló, mintegy harminc éven át élő kétoldalú nemzetközi egyezmények rendelkezései kivételével - nincs automatikus veszteségi jogcím beépítve a magyar törvényekbe.

Csak becslő adatok vannak a határon kívül élők számára vonatkozóan. A kérelmen alapuló státusváltozásokat az állampolgársági ügyekben eljáró szerv kezdetektől fogva nyilvántartotta. A magyar állampolgárságot elsőként szabályozó 1879. évi L. törvény elrendelte, hogy a törvényhatóságok, illetőleg a határvidéken a járási hivatalok és a városi tanácsok tartoznak a honosításokról és az elbocsátásokról jegyzéket vezetni. Az állampolgársági szerv a későbbi

időkből is regisztrálta azokat a szerzéseket és veszteségeket, amelyek hatósági döntéssel alapultak. Más a helyzet azonban az egyén akaratától függetlenül megszerzett, vagy elveszített magyar állampolgárság esetében. Ezekről a hatóságok nem vezettek nyilvántartást, ez nem is lett volna lehetséges.

A nem dokumentált állampolgárság-változások regisztrálására értelemszerűen nincs mód. Az 1948. évben megalkotott állampolgársági törvény tett egy kísérletet a külföldön élő magyar állampolgárok összeírására, ez azonban nem valósult meg.¹ Volt erre kísérlet az 1950-es évek közepén, a személyi igazolványok bevezetésével kapcsolatban is. A külföldön élő magyar állampolgárok számba vétele szempontjából eredményes az állampolgársági, az anyakönyvi, valamint a polgárok személyi adat- és lakcímnnyilvántartásával kapcsolatos jogszabályok 2011-2013 közötti módosítása. Minden külföldön élő magyar állampolgárt, aki státusával, anyakönyvezésével, lakcímével, egyéb ügyeivel összefüggésben kapcsolatba kerül az állampolgársági, illetőleg a nyilvántartó szervekkel, a polgárok személyi adat- és lakcím nyilvántartásába regisztrálni kell. Ugyanígy kell eljárni azokkal a személyekkel, akikről a konzuli szolgálat, vagy más hivatalos magyar szerv azt feltételezi, hogy rendelkeznek magyar állampolgársággal, és ezt a tényt az állampolgársági szerv meg is erősíti. A folyamat elvezet a magyar állampolgárok nyilvántartásának kiépüléséhez.

2. A magyar állampolgársági státusváltozások

A továbbiakban a státusváltozásnak azokkal az alakzataival foglalkozom, amelyeknél a magyar állampolgárság megszerzése nem az egyén akarat-elhatározása, hanem családjogi helyzet változása, vagy törvényben meghatározott egyéb ok következményeképpen állt be. *Nem térek ki tehát a honosítás, visszahonosítás, nyilatkozat, visszavétel kérdéseire.*

2.1. A magyar állampolgárság keletkezése

Az első két állampolgársági törvény² a magyar állampolgárság leszármazással való öröklődését szerzési jogcímként nevesítette. A harmadik állampolgársági törvény³ már nem használja a szerzés kifejezést a *ius sanguinis* szerinti állam-

¹ A törvény 33. §-ának végrehajtására lsd. a 2/1956. (I. 11.) B.M. rendeletet az állandóan külföldön lakó magyar állampolgárok összeírásáról és állampolgársági jegyzékbe vételéről.

² A magyar állampolgárság megszerzéséről és elvesztéséről szóló 1879. évi L. törvény. Hatályban volt: 1880. január 8. – 1949. január 31. A magyar állampolgárságról szóló 1948. évi LX. törvény. Hatályban volt: 1949. február 1. – 1957. szeptember 30.

³ Az állampolgárságról szóló 1957. évi V. törvény. Hatályban volt 1957. október 1. – 1993. szeptember 30.

polgárságra. Hatályos törvényünk, az Ápt. pedig keletkezésnek hívja a vérségi kötelékből eredő magyar állampolgárságot, így hatályos jogunkban szerzési jogcímként azok az okok nevesíthetők, ha valaki kérelemre szerzi meg a magyar állampolgárságot vagy az ipso iure következett be, de nem a születésre visszamenőleges hatállyal.

A keletkezéssel azonos joghatással bírt az első állampolgársági törvénynek a „*ki a magyar állampolgár*” kérdésre adott válasza. Az 1879. évi törvény magyar állampolgárnak ismerte el mindazokat, akik a magyar korona országai területén a törvény hatályba lépte napjáig, 1880. január 8-ig, legalább öt év óta megszakítás nélkül laktak, akár több helyen is, és valamely belföldi községben az adózók lajstromába be voltak vezetve. Törvényi vélelem alapján az ellenkező bizonyításáig magyar állampolgárnak volt tekintendő az ismeretlen szülőktől származó talált gyermek, aki a magyar korona országai területén született, ezen a területen lelencként nevelkedett. Idegen állampolgárságát bárki fenn tarthatta, aki a törvény hatályba lépésének napjától számított egy év alatt annál a törvényhatóságnál, illetőleg a horvát-szlavon határvidék azon járási hivatala vagy városi tanácsa előtt, melynek területén, illetőleg kerületében utolsó lak-helye volt, ilyen tartalmú bejelentést tett, és ennek megtörténtéről igazolással rendelkezett. Az 1948-ban, majd 1957-ben megalkotott két törvény elismerte a hatályba lépésekor az előző törvények alapján fennálló állampolgárságokat, és így rendelkezik az Ápt. is.

2.2. Állampolgárrá válás leszármazással

A *ius sanguinis* alapján keletkező állampolgárságnak két alakzatát különbözteti meg a magyar jog. Az elsőhöz tartoznak azok a rendezett családi jogállású gyermekek, akik születésükkel nyomban megszerezik a magyar állampolgárságot. A másikkhoz azok, akiknek magyar állampolgársága családi jogállás-rendezéssel (az 1879. évi állampolgársági törvény idején törvényesítéssel) később, ám a születésükre visszamenőleges hatállyal keletkezik. Végső jogi következményeiket tekintve, a két élethelyzet között a mai jogfelfogás szerint nem sok különbség van. Az utólagosan történő családi jogállás rendezés joghatásai persze csak később áll(ná)nak be a gyermek életében, ezért külön rendelkezést igényel annak kimondása, hogy a családi jogállás rendezés a gyermek születésére visszamenőleges hatállyal történik. Az így keletkezett állampolgárságról alább lesz majd szó.

Az 1879. évi törvény alapján születésükkel szereztek magyar állampolgárságot a magyar állampolgár férfi törvényes (házasságban született) gyermekei és a magyar állampolgárnő törvénytelen gyermekei, mindkét esetben akkor is, ha a születés helye külföldön volt. Utólagos törvényesítés esetén, a gyermek

állampolgársága az apáéhoz igazodott. Ezt a szabályozást tartotta fenn az 1948. évi törvény is azzal a különbséggel, hogy a törvénytelen gyermek kifejezést felváltotta a magyar állampolgárnő házasságon kívül született, rendezetlen jogállású gyermeke. Az 1957. évi törvény már nem tett különbséget a házasságban, illetve házasságon kívül született gyermekek állampolgárság-szerzése között. A gyermek a magyar állampolgárságot mind apja, mind anyja után megszerezte akár házasságban éltek a szülők, akár nem. Hasonlóan szabályozza az állampolgárság keletkezését a hatályos Ápt. is.

2.3. Törvényesítés, családi jogállás rendezése

A törvényesítéssel, illetőleg családi jogállás rendezéssel való állampolgárság szerzésnek a szülők eltérő állampolgársága esetén van jelentősége. Az 1879. évi törvény idején hatályban volt családjogi jogszabályok alapján, a házasságon kívül született (törvénytelen) gyermek az apja után a teljes jogú leszármazotti státust akkor szerezte meg, ha a szülők utóbb házasságot kötöttek, vagy a gyermek törvényesítése uralkodói, később kormányzói kegyelemmel történt. Az egyszerű apai elismerő nyilatkozat nem helyezte a gyermeket a törvényes gyermek jogállásába, ergo a gyermek az állampolgárságot sem örökölte a természetes (de nem törvényes) apa után. Az első állampolgársági törvény ennek megfelelően külön szabályokat alkotott a törvényes és a törvénytelen gyermek, illetőleg a születése után törvényesített gyermek leszármazással való állampolgárság szerzésére.

A házasságon kívül született gyermekek családi jogállásának rendezéséről szóló 1946. évi XIX. törvény eltörölte a törvényes és törvénytelen gyermek közötti megkülönböztetést, ez azonban nem jelent meg markánsan az 1948. évi

⁴ Az 1879. évi törvény hatálya alatt magyar állampolgár férfinak külföldi nőtől született törvénytelen gyermeke akkor szerezte meg a magyar állampolgárságot, ha törvényesítették. Árnyaltabban szabályozta a *ius sanguinis*-on alapuló állampolgárság szerzést az 1948. évi törvény az 1946. évi XIX. törvényre figyelemmel. Leszármazással megszerezte a magyar állampolgárságot a magyar állampolgár férfinak házasságból született gyermeke, ideértve azt a gyermeket is, aki az irányadó jogszabályok szerint utólagos házasságkötés következtében minősült házasságból született gyermeknek. Születésével magyar állampolgárságot szerzett a magyar állampolgár férfinak házasságon kívül született az a gyermeke, akit teljes hatályú elismerő nyilatkozattal a magáénak ismert el, vagy akinek jogerős bírói ítélettel apjává nyilvánították, végül a magyar állampolgárnőnek házasságon kívül született az a gyermeke, akinek a családi jogállását utóbb apai elismeréssel vagy bírói úton nem rendezték. Ha a nem magyar nőtől született gyermek családi jogállásának rendezésére csak a nagykorúvá válását követően került sor az anya utólagos házasságkötésével, teljes hatályú apai elismerő nyilatkozattal vagy az apaságot megállapító bírói ítélet jogerőre emelkedésével, a magyar apa állampolgársága a gyermekre csak abban az esetben terjedt ki, ha a házasságkötéstől, az elismerés megtörténtétől, illetőleg az ítélet jogerőre emelkedésétől számított egy év alatt a gyermek a belügyminiszterhez intézett nyilatkozatával bejelentette, hogy apjának állampolgárságát követi.

állampolgársági törvényben, ahol a gyermek állampolgársága főszabályként még mindig az apáéhoz igazodott.⁴

Az 1957. évi törvény óta a különbségtétel az állampolgársági jogalkotásból is eltűnt. Magyar állampolgár az, aki magyar állampolgár szülő gyermeke. Ez egyben azt is jelenti, hogy az eltérő állampolgárságú szülőktől született gyermek mindkét szülő állampolgárságát megszerzi – feltéve, hogy a másik állam joga a magyar joggal megegyezően alkalmazta a *ius sanguinis* elvét. Az 1957. évi törvény sommásan annyit mond, hogy magyar állampolgárrá válik a nem magyar állampolgár szülő gyermeke, ha másik szülőjének a családról, a házasságról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (a továbbiakban: Csjt.) 37-40. §-a értelmében magyar állampolgárt kell tekinteni. A Csjt. alapján a születés utáni családi jogállás rendezés jogcímei a szülők utólagos házasságkötése, a teljes hatályú apai elismerő nyilatkozat, végül a bíróság apaságot (anyaságot) megállapító ítélete. Az 1957. évi törvény is megengedi, hogy a nagykorában magyar állampolgárrá vált személy egy éven belül nyilatkozhasson: szülőjének magyar állampolgárságát nem kívánja követni.

Az Ápt. hatályos szövege szerint a nem magyar állampolgár szülő gyermekének magyar állampolgársága a születés napjára visszaható hatállyal keletkezik, ha a magyar állampolgár szülő és a gyermek közötti leszármazáson alapuló egyenes ági rokoni kapcsolat a gyermek születését követően jön létre. A leszármazáson alapuló egyenes ági rokoni kapcsolatokat pedig a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény szabályozza.

2.4. Állampolgárság a *ius soli* alapján

Az 1879. évi törvény a területen születés elve alapján az ellenkező bizonyításáig magyar állampolgárnak tekintette a magyar korona országainak területén született személyt, valamint a területen talált és lelencként nevelt/felnevelt gyermeket.

Az 1948. évi törvény úgy rendelkezett, hogy mindaddig, amíg külföldi állampolgársága be nem bizonyul, magyar állampolgárnak kell tekinteni azt, aki a magyar állampolgárok összeírásának befejezése után Magyarország területén született,⁵ illetve akit mint ismeretlen szülőktől származott személyt Magyarországon találtak, ha Magyarországon neveltetik, illetőleg neveltetett fel.

Az 1957. évi törvény a *ius solin* alapuló állampolgársági vélelmet ahhoz köti, aki a törvény hatályba lépése után, Magyarország területén született, vagy akit mint ismeretlen szülőktől származó személyt, a törvény hatálybalépése után Magyarország területén találtak, ha Magyarországon nevelkedik, illetőleg nevelkedett.

Az Ápt.-ben már megjelenik a. hatása az ENSZ Polgári és Politikai Jogok

Nemzetközi Egyezségokmányának,⁶ 24. cikk 3. pontja szerint ugyanis minden gyermeknek joga van arra, hogy állampolgárságot szerezzen. Az ellenkező bizonyításig magyar állampolgárnak kell tekinteni a Magyarországon lakóhellyel rendelkező hontalan szülők Magyarországon született gyermekét.⁷ A területen születéssel állampolgárrá válik továbbá az ismeretlen szülőktől származó, Magyarországon talált gyermek.

2.5. Állampolgárság házasságkötés következtében

Az 1879. évi törvény úgy rendelkezett, hogy házassággal megszerzi a magyar állampolgárságot az a külföldi nő, aki magyar állampolgárhoz megy férjhez. Így szerzett állampolgárságát a feleség nem veszítette el, ha özvegységre jutott, vagy a házasságát a bíróság felbontotta.⁸

Részletesebben szabályoz ebben a tekintetben is az 1948. évi törvény: házasságkötés által megszerzi a magyar állampolgárságot az a nem magyar állampolgárnő, aki magyar állampolgár férfivel köt házasságot. A megszerzett magyar állampolgárságát a nő megtartja akkor is, ha özvegységre jut, vagy a bíróság a házasságot felbontja, illetőleg a házastársakat ágytól és asztaltól elválasztja.⁹

Az 1957. évi törvény hatályba lépésével a házasságkötés, mint ex lege szerzési (vagy vesztési) ok megszűnt, a törvény nem tett különbséget a férfiak és nők között. Magyar állampolgár külföldi házastársa kedvezményes feltételekkel szerezhet meg a magyar állampolgárságot, és ezt a szabályozást tartalmazza az Ápt. is.

3. Állampolgárság a nemzetközi státusváltozással

Egy országrész felett az állami főhatalom megváltozása kihat az ott élő lakosság állampolgárságára. Az 1920. június 4.-én aláírt trianoni békeszerződéssel Magyarországtól elcsatolt területek lakossága, a nemzetközi szerződésben

⁵ „33. § A magyar állampolgárokat állampolgárságuk nyilvántartásba vétele végett össze kell írni. Az összeírás alapján állampolgársági jegyzéket kell készíteni. (2) Azt, aki az állampolgársági jegyzékbe fel van véve, az ellenkező bizonyításig magyar állampolgárnak kell tekinteni. (3) Az összeírásra és a jegyzék elkészítésére vonatkozó szabályokat a belügyminiszter – a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok tekintetében, a külügyminiszterrel egyetértve – rendelettel állapítja meg.”

⁶ Kihirdette az 1976. évi 8. tv.

⁷ A hontalan lakóhelye a letelepedési engedélyen és a menekült státuson alapul, és mindkét szülőre vonatkozó követelmény. Ezek hiányában a gyermek nem lesz magyar állampolgár.

⁸ A házassági jogról szóló 1895. évi XXXI. törvény hatályba lépése előtti jogintézményeknek megfelelően magyar állampolgár maradt az a nő „aki a férjétől bíróilag elválasztott, vagy a kinek házassága feloldatott”.

⁹ Az ágytól és asztaltól elválasztás a házassági jogról szóló 1894. XXXI. tv.-ben szabályozott jogintézmény volt, amely a Csjt. hatályba lépésével megszűnt.

szabályozott szuverenitás átszállással – államutódlással – automatikusan elveszítette magyar állampolgárságát, és az utódállam állampolgárává vált. A békeszerződés 1920. június 26-án lépett hatályba, a joghatások ekkor álltak be. Lehet árnyalni a lezajlott folyamatok elemzését azzal, hogy az utódállamokra (Cseh-Szlovákia, a Szerb-Horvát-Szlovén Királyság, Románia, Ausztria, Fiume vonatkozásában Olaszország, és a valamikori Szepes és Árva megyék kisebb részét kitevő területre nézve Lengyelország) vonatkozó különböző döntések egyes személyeknek lehetővé tették magyar állampolgárságuk fenntartását, ez azonban igen kevesek számára volt elérhető.

Az elcsatolt területek bizonyos, a jelenlegi országhatár menti részei 1938 és 1941 között visszakerültek Magyarországhoz. Az 1938. november 2-i első bécsi döntést követően, a Trianoni békeszerződéssel elcsatolt felvidéki területek visszacsatolására 1938. november 2-án került sor, a bécsi döntés egyes rendelkezései külön törvénnyel kerültek be a magyar jogba.¹⁰ 1939. március 14-én a Szlovák Köztársaság kikiáltása a magyar kormányzat értelmezésében azt jelentette, hogy Csehszlovákia felbomlásával, a bécsi döntés érvényét veszítette, Magyarország tehát jogot nyert a kárpátaljai területek visszacsatolására is, amelyeket 1920-ban a trianoni békeszerződés alapján szintén a Cseh-Szlovák Köztársaság kapott meg. A kárpátaljai területek visszafoglalására 1939. március 15-i hatállyal került sor, a visszacsatolásról nemzetközi dokumentum nem született, csak hazai szabály.¹¹

Az 1940. augusztus 30-án a második bécsi döntéssel Magyarország Romániától visszakapta Erdély északi részét, benne a Székelyfölddel. A második bécsi döntés egyes rendelkezései egy másik törvénnyel kerültek át a hazai jogba.¹² A délvidéki területek visszacsatolására 1941. április 11-én került sor. Nemzetközi dokumentum e területek vonatkozásában ezúttal sem született, csak belső szabály.¹³

A visszacsatolt területek lakossága ex lege nyerte vissza a magyar állampolgárságát, - amit 1945. január 20-án ugyanígy veszített el a Moszkvában megkötött, és ezen a napon hatályba lépett fegyverszüneti egyezmény alapján.

Az 1946-ban megkötött magyar-csehszlovák lakosságcsere egyezmény¹⁴ alapján magyar állampolgárnak kellett elismerni azt a magyar személyt, akit a cseh-

¹⁰ 1938. évi XXXIV. törvénycikk a Magyar Szent Koronához visszacsatolt felvidéki területeknek az országgal egyesítéséről.

¹¹ 1939. évi VI. törvénycikk a Magyar Szent Koronához visszatért kárpátaljai területeknek az országgal egyesítéséről.

¹² 1940. évi XXVI. törvénycikk a román uralom alól felszabadult keleti és erdélyi országrészeknek a Magyar Szent Koronához való visszacsatolásáról és az országgal való egyesítéséről.

¹³ 1941. évi XXX. törvénycikk a visszafoglalt délvidéki területeknek a Magyar Szent Koronához visszacsatolásáról és az országgal egyesítéséről.

¹⁴ 1946. évi XV. törvény a Magyarország és Csehszlovákia között lakosságcsere tárgyában Budapesten 1946. évi február hó 27. napján kelt magyar-csehszlovák egyezmény becikkelyezéséről.

szlovák hatóságok az ország elhagyására, és Magyarországra való áttelepülésre köteleztek. Az 1949-ben megkötött magyar-román egyezmény¹⁵ alapján, a két állam kölcsönösen a saját állampolgárának ismerte el a másik állam állampolgárságával rendelkező azokat a személyeket, akiknek a lakóhelye 1940. augusztus hó 30. napján és az egyezmény aláírásának a napján is az állam 1949. február 10-én érvényes államhatárain belül volt. Az egyezménnyel érintett lakosok kötelesek voltak az egyezmény hatályba lépésétől számított kilenc hónapon belül jegyzékbe vetetni magukat. Akik a megadott határidőben ezt nem tették meg, az 1940. augusztus 30-án őket megillető állampolgárságukat tartották meg. Az 1940. augusztus 30-át követően, a másik állam területére a lakóhelyüket áthelyező személyeket – kivételekkel - annak az államnak az állampolgáraiként ismerték el, amelynek a területén 1940. augusztus 30-án a lakóhelyük volt.

4. Egyéb szerzési jogcímek

Az 1944. december 22.-én Debrecenben megalakult Ideiglenes Magyar Kormány a szocialista, antifasiszta vagy demokratikus magatartása miatt egyes személyeket ért hátrányok megszüntetéséről rendeletet hozott,¹⁶ amely állampolgársági rendelkezéseket is tartalmazott. A rendelet sommásan annyit mondott, hogy mindazokat a személyeket, akik az említett politikai meggyőződésük, magatartásuk vagy tevékenységük miatt akár önként, akár hatósági intézkedés folytán elhagyták Magyarországot, és ez állampolgárságuk elvesztésével járt, magyar állampolgárnak kell tekinteni, feltéve, hogy idő közben *visszatértek Magyarországra*, vagy a békekötést követő egy éven belül ide vissza fognak térni. Ez a hazatértek állampolgárságának ex lege helyreállítását jelentette abban az esetben, ha az hatósági döntés következtében szűnt meg, illetve nem lehetett ettől kezdve ipso iure állampolgárság-vesztést megállapítani a Horthy korszakban kihirdetett törvények alapján. Az állampolgársági szerv megállapítási eljárás keretében vizsgálta ezeket az ügyeket, és az érintett részére pozitív tartalmú állampolgársági bizonyítványt adott ki, vagy a megkereső hatóságot az állampolgárság fennállásáról értesítette.

Az 1989. évi alkotmánymódosítást követően, az Országgyűlés az 1990. március 14-i ülésén törvényt fogadott el az állampolgárságtól megfosztó határozatok orvoslására.¹⁷ A tiszteletre méltó cél megvalósításának alapjául szolgáló

¹⁵ 1949. évi XIV. törvény a Magyar Köztársaság és a Román Népköztársaság között az állampolgárság egyes kérdéseinek szabályozása tárgyában Bukarestben, az 1949. február hó 10. napján kelt egyezmény becikkelyezéséről.

¹⁶ Az ideiglenes Nemzeti Kormány 9.590/1945. M. E. számú rendelete a szocialista, antifasiszta vagy demokratikus magatartás miatt egyes személyeket ért hátrányok megszüntetése tárgyában

törvény igen ellentmondásos norma volt, számtalan jogalkalmazási probléma előidézője. A törvény kimondta, hogy az I. §-ában felsorolt – a II. világháború utáni jogalkotásból származó - törvények alapján hozott, egyes személyek magyar állampolgárságtól megfosztását kimondó határozatok a hatályukat veszítik. Ebből a rendelkezésből álláspontom szerint az következett volna, hogy miután a határozatok ipso iure hatályukat veszítették, az érintettek állampolgársága a törvény erejénél fogva helyreállt. Kérdés, hogy milyen időponttól?

A törvény 2. §-a ugyanakkor arról rendelkezett, hogy a határozatok hatálytalansága ellenére sem áll helyre a magyar állampolgárság. A megfosztottak *nyilatkozattal szerezhették* meg ismét a magyar állampolgárságot, amelyről a köztársasági elnök döntött. A nyilatkozat – mint állampolgárság-szerzési jogcím – új jogintézménynek számított a magyar jogban. Egy képviselői indítvány alapján az Országgyűlés az 1990. május 15-i ülésén egy további bekezdéssel egészítette ki a törvényt,¹⁸ miszerint azoknak az állampolgárságuktól megfosztott személyeknek az esetében, akik időközben elhunytak, az elveszített magyar állampolgárság ipso iure ténylegesen helyreáll, azaz a *haláleset állampolgárságot keletkeztető tény*. Születésüktől fogva magyar állampolgárokká váltak ezeknek a személyeknek a leszármazottai is.

Az eljárásokkal kapcsolatban semmiféle részletszabály megalkotására nem került sor, a joggyakorlat az 1957-ben meghozott állampolgársági rendelkezések analóg alkalmazásával próbálta meg kezelni – a jogalkotói akarat tiszteletben tartásával – az eléje került eseteket. A törvényt az 1993. évi állampolgársági törvény helyezte hatályon kívül, fenntartva az élők számára a nyilatkozattétel lehetőségét.

5. A magyar állampolgárság megszűnésének jogcímei

Állampolgárság-vesztés az egyén akaratától függetlenül bekövetkezhet a törvény erejénél fogva, de kiválthatja az állampolgárság megszüntetésére hatáskörrel bíró szerv döntése is. A következőkben ezeket a veszteségi jogcímeket ismertetem, nem térek ki az elbocsátásra és a lemondásra.

5.1. Állampolgárság elvesztése hatósági határozattal

Az 1879. évi L. tv. alapján, a Magyarország és Fiume területén lakók esetében a belügyminiszter, a Horvát-Szlavon országok területén lakókra nézve a horvát-

¹⁷ 1990. évi XXVII. törvény a magyar állampolgárságtól megfosztó határozatok hatályának megszűnéséről.

¹⁸ 1990 évi XXXIII. törvény a magyar állampolgárságtól megfosztó határozatok hatályának megszűnéséről szóló 1990. évi XXVII. törvény módosításáról.

szlavon-dalmát bán, illetőleg a határvidéki országos hatóságvezetője az állampolgárság elvesztését az igazgatásuk alatt levő területen, községi illetőséggel bíró azon magyar állampolgárookra nézve kimondhatta, akik az engedélyük nélkül *más állam szolgálatába álltak*, ha felszólításukra a meghatározott idő alatt a szolgálatból ki nem léptek. A hatósági határozat a gyakorlati következményeit tekintve megfelelt ugyan a későbbi megfosztásnak, az két jogintézmény között azonban lényegi különbségek voltak.

5.2. Megfosztás

Az állampolgárság vesztesnek markánsan az aktuál politikai célok szolgálatába állítása első alkalommal a magyar jogban az 1879. évi törvény 1939. évi módosításával¹⁹ állt elő. Itt lép be először az a szabály is, hogy már az ország engedély nélküli elhagyása is állampolgárság vesztesést vonhat maga után.

A belügyminiszter²⁰ megfoszthatta magyar állampolgárságától

- a.) azt a külföldön tartózkodó személyt, akivel szemben a bíróság az állami és társadalmi rend hatályosabb védelméről szóló 1921. évi III. törvény alapján az ott szabályozott magatartások miatt (belső felforgató tevékenység, az ellenség támogatása kémkedéssel vagy más módon), bűnösséget megállapító ítéletet hozott,
- b.) aki idegen állam kormányától, bármely más szervétől, vagy külföldi politikai szervezettől – a magyar kormány engedélye nélkül – bármilyen politikai jellegű tisztséget vagy megbízatást elvállalt, vagy valamely külföldi politikai szervezet tagja lett,
- c.) aki az ország területének elhagyására vonatkozó jogszabályok megszegésével vagy kijátszásával külföldre távozott,
- d.) aki bármilyen külföldi politikai jellegű szervezet tevékenységében részt vett,

A megfosztásról hozott határozat hatálya az érintett személy feleségére és kiskorú gyermekeire is kiterjedhetett. A határozat a Budapesti Közlönyben való közzététele napján vált hatályossá.

Ugyanebben az évben újabb megfosztási okokat konstruált a jogalkotó. A belügyminisztérium a magyar állampolgárságától megfoszthatta azt a külföldön tartózkodó személyt, akivel szemben a bíróság fizetési eszközökkel elkövetett visszaélés miatt bűnösséget megállapító határozatot hozott. A fizetési eszközzel

¹⁹ 1939. évi XIII. törvény a magyar állampolgárság megszerzéséről és elvesztéséről szóló 1879. évi L. törvénycikk kiegészítéséről és módosításáról

²⁰ A hatáskör jogosultjaként a törvény a minisztériumot jelölte meg, ez későbbi törvényben is előfordult.

való visszaéléseknek számos alakzatát nevesítette három pénzügyi tárgyú törvény,²¹ pl. külföldi fizetőeszközökkel való üzérkedés, magyar korona kiejánlása, a magyar fizetőeszköz nemzetközi értékének rontása koholt vádakkal.

A második világháborút követően újabb és újabb törvények jelentek meg, amelyek kiterjesztették a magyar állampolgárságtól megfosztásra okot (ürügyet) adó törvényi tényállások skáláját. A *külföldön tartózkodó* egyes személyeknek magyar állampolgárságuktól való megfosztása²² lehetséges volt: a belügyminisztérium megfoszthatta magyar állampolgárságától azt a külföldön tartózkodó személyt, aki ellen a demokratikus államrend és a köztársaság büntetőjogi védelméről rendelkező 1946. évi VII. törvényben meghatározott valamely büntett miatt nyomozás volt folyamatban. További feltétel volt, hogy a terhelt a minisztérium felhívására az ennek közlését követő harminc, Európán kívüli tartózkodás esetén hatvan nap alatt Magyarország területére nem tért vissza, és itt magyar hatóságnál nem jelentkezett. A felhívást az érintett személytartózkodási helye szerint illetékes magyar külképviseleti hatóság útján kellett kézbesíteni, és azt a Magyar Közlöny egymásután megjelenő három számában közzé kellett tenni. Ha a terhelt ismeretlen helyen tartózkodott, vagy ha részére a felhívást valamely más okból kézbesíteni nem lehetett, magyar állampolgárságától - a felhívás eredménytelensége esetében - csak a felhívásnak a Magyar Közlönyben való utolsó közzététele napját követő hatvan nap elteltével volt megfosztható. A megfosztásnak a házastársra és a kiskorú gyermekekre való kiterjedésére, illetve a határozat közlésére vonatkozó részletszabályok megegyeztek az első állampolgársági törvényben írtakkal.

A megfosztásról rendelkező szabályok arra is kiterjedtek, hogy a külföldön tartózkodót ne csak magyar állampolgárságuktól, hanem vagyonuktól is megfossza²³. Itt belépett a kormány is, mint a megfosztásra hatáskörrel bíró központi államigazgatási szerv. Az állampolgárság veszteséhez elég volt annyi, hogy a külföldön tartózkodó személy a kormány felhívására nem tért haza a felhívásnak a Magyar Közlönyben történt utolsó közzétételét követő harminc nap, Európán kívüli tartózkodás esetén hatvan nap alatt. Az Országgyűlés gondot fordított az eljárás körültekintő és cizellált szabályozására. A megfosztás kötelezően együtt járt a teljes vagyonelkobzással és a vagyonelkobzás kiterjedt – visszamenőleges hatállyal – minden olyan megfosztásra, amelyet 1944. december 22-e után mondtak ki.

²¹ 1939. évi XIV. törvény a fizetési eszközökkel, külföldi követelésekkel és vagyontárgyak kivitelével elkövetett visszaélések hatályosabb megtorlásáról, 1922. évi XXVI. törvény a fizetési eszközökkel elkövetett visszaélésekről, 1931. évi XXXII. törvény a külföldi fizetési eszközök és követelések bejelentéséről, valamint a kivitt vagyontárgyak ellenértékének beszolgáltatását biztosító kötbérről

²² 1947. évi X. törvény

²³ 1948. évi XXVI. törvény

Az 1948. évi állampolgársági törvényhatályon kívül helyezte az állampolgárság tárgyában a II. világháborút megelőzően rendelkező normákat. A megfosztásra vonatkozóan a belügyminiszternek és a kormánynak adott felhatalmazást. A belügyminisztert megfoszthatta magyar állampolgárságától azt, aki a kormány engedélye nélkül más ország közszolgálatába lépett. A kormány a belügyminiszter előterjesztésére megfoszthatta magyar állampolgárságától azt, aki külföldi állam kormányától, bármely más szervétől vagy külföldi politikai szervezettől - a magyar kormány engedélye nélkül - bármilyen politikai jellegű tisztséget vagy megbízatást elvállalt, avagy valamely külföldi politikai jellegű szervezetbe tagként belépett vagy annak tevékenységében részt vett, valamint aki az ország területének elhagyására vonatkozó jogszabályok megszegésével vagy kijátszásával külföldre távozott. A kormány határozata az állampolgárságától megfosztott férfi feleségére és kiskorú gyermekére is kiterjedt, ha ezt a határozat kimondta. A magyar állampolgárságától a kormány által megfosztott személy vagyonát el kellett kobozni. Az elkobzásra az 1948. évi XXVI. törvény rendelkezéseit kellett alkalmazni. A megfosztásról szóló határozatokat a Magyar Közlönyben közzé kellett tenni.

Az 1957. évi állampolgársági törvény fenntartotta a megfosztás jogintézményét, azonban a hatáskört a Népköztársaság Elnöki Tanácsához delegálta.²⁴ Megfosztható volt magyar állampolgárságától az, aki *külföldön tartózkodott és súlyosan vétett az állampolgársági hűség ellen*, vagy akit *súlyos bűncselekmény* miatt magyar vagy külföldi bíróság jogerősen elítélt. A megfosztás hatálya nem terjed ki a házastársra és a gyermekeire, kivéve, ha ezek külföldön tartózkodtak, és a határozat erről külön rendelkezett. Az Elnöki Tanács elrendelhetette az állampolgárságától megfosztott személy vagyonának egészben vagy részben való elkobzását is. A megfosztásról szóló határozatot a Magyar Közlönyben közzé kellett tenni, de a döntés a határozat keltének napjával lépett hatályba. Az 1957. évi törvény volt az utolsó jogszabály, amely a megfosztás jogintézményét tartalmazta.

5.3. A távollét

Az 1879. évi L. tv. kihirdetésekor, az a magyar állampolgár, aki a magyar kormány vagy az osztrák-magyar közös miniszterek megbízása nélkül, tíz évig megszakítás nélkül a magyar korona területének határain kívül tartózkodott, elvesztette a magyar állampolgárságát. A távollét idejét attól naptól kellett szá-

²⁴ Az 1957. évi törvény az előző jogfelfogástól eltérően az állampolgárság jogintézményét eljárásjogi-
lag is szorosan a szuverenitás kérdéséhez kötötte. Állampolgárságot „adni és elvenni” ettől kezdve
a magyar jogban közigazgatási szervnek nem tartozhatott a hatáskörébe. Ezekben a kérdésekben
csak a szuverén állam nevében eljáró kollektív államfő, a Népköztársaság Elnöki Tanácsa dönthetett.
Jelenleg ezek a döntési jogosítványok a köztársasági elnököt illetik meg.

mítani, amely napon az illető a magyar korona területének határát elhagyta anélkül, hogy magyar állampolgárságának fenntartását az illetékes hatóságnak bejelentette volna; vagy ha útlevéllel távozott, amely napon útlevele lejárt. A távollét folytonossága megszakadt, ha magyar állampolgárságának fenntartását az érintett az illetékes hatóságnak bejelentette, vagy újabb útlevelet szerzett, vagy valamely osztrák-magyar konzuli hivataltól tartózkodási jegyet nyer, avagy valamely osztrák-magyar konzuli község anyakönyvébe bejegyezték. Akik a törvény hatályba lépése előtt távoztak el a magyar korona területéről, azoknál a távollét 1880. január 8. napjától számított.

Az 1879. évi L. törvénynek a távollétre vonatkozó szakaszai az 1939. évi módosítással hatályukat veszítették, a módosítás a távollétet a következőképpen szabályozta: az a magyar állampolgár, aki a kormánytól kapott megbízatás nélkül tíz évig megszakítás nélkül külföldön tartózkodott, Magyarország területének elhagyásától számított tíz év elteltével elveszítette magyar állampolgárságát. Nem lehetett a tízévi távollét megszakításának tekinteni a Magyarország területére visszatérést, ha ez esetenként a három hónapi időtartamot nem haladta meg. A tízévi határidőt a megbízás megszűnésétől kellett számítani annak a személynek az esetében, aki az ország területét a kormánytól kapott megbízatással hagyta el, azonban ennek a megszűnése után nem tért vissza Magyarországra. Nem veszítette el magyar állampolgárságát az, aki tíz év eltelté előtt a belügyminiszternél vagy a lakóhelye - ennek hiányában tartózkodási helye - szerint illetékes magyar külképviseleti hatóságnál bejelentette magyar állampolgársága fenntartására irányuló szándékát, és magyar állampolgárságának fenntartásához a belügyminiszter hozzájárul. A hozzájárulást megadottnak kellett tekinteni, ha a belügyminiszter a hozzájárulás kérdésében a bejelentés megtételétől számított hat hónap alatt nem nyilatkozott.

A törvényrészletekbe menő szabályozást tartalmazott azoknak az élethelyzeteknek a kezelésére, amikor az állampolgárság-vesztés olyan személynél merült fel, aki a törvény hatályba lépése előtt már külföldön tartózkodott. A magyar állampolgárság megszűnése kiterjedt a távollévő férfinak vele élő feleségére és vele lévő, atyai hatalom alatt álló kiskorú gyermekeire.

A Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának 1956-ban hozott határozata²⁵ alapján, a távollét idejébe a háborús időszakot nem lehet beszámítani. A háború kezdetének napját 1939. szeptember 1-jében – a lengyelországi német támadás napja, a legelterjedtebb álláspont szerint a háború kitörését e naptól

²⁵ Az Elnöki Tanács 1956. évi 11. számú határozata az állampolgárságra vonatkozó jogszabályok egyes rendelkezéseinek helyes és egyöntetű alkalmazásáról

²⁶ 1947. évi XVIII. törvény a Párizsban 1947. évi február hó 10. napján kelt békeszerződés beiképezése tárgyában, valamint a 11.800/1947. Korm. számú rendelet a párisi békeszerződés életbelépéséről.

kell számítani -, utolsó napját 1947. szeptember 15-ében határozták meg, ezen a napon lépett hatályba a párizsi békeszerződés.²⁶ Az 1948. évi állampolgársági törvény, amely már nem tartalmazott a távolléten alapuló állampolgárság vesztesét, 1949. február 1-jén lépett hatályba. A távollét számítása szempontjából elveszett az 1947. szeptember 15. - 1949. február 1. közötti idő is, mert csak a megszakítatlan tíz év vehető figyelembe a távollét szempontjából. Gyakorlatilag ez azt jelenti, hogy annak, akinek az állampolgárság-vesztését távollét jogcímén kell kimondani, legkésőbb az 1929. szeptember 1-je előtt el kellett Magyarországot hagynia. A távollét, mint az állampolgárság megszűnésének jogcíme a további állampolgársági törvényekben sem szerepelt.

5.4. Idegen állampolgárság megszerzése

A magyar állampolgárság megszerzéséről és elvesztéséről szóló 1879: L. törvénycikk kiegészítéséről és módosításáról szóló 1939. évi XIII. törvénycikk a hatályba lépése napjával, 1939. szeptember 1-jével állampolgárság veszteségi jogcímként nevesítette a külföldi állampolgárság megszerzését. Megszűnt a magyar állampolgársága annak, aki honosítás útján külföldi állampolgárságot szerzett. A rendelkezés azokra is kiterjedt, akik a külföldi állampolgárságot honosítás útján a módosító törvény hatályba lépésének napja előtt szerezték meg, ekkor a magyar állampolgárság 1939. szeptember 1-jén szűnt meg. A vesztes a honosítás útján külföldi állampolgárságot szerzett személy feleségére és gyermekeire is vonatkozott, ha a honosító állam jogszabályai szerint a honosítás rájuk kiterjedt.

5.5. Törvényesítés

Az 1879. évi törvény alapján elvesztette magyar állampolgárságát azon gyermek, aki külföldi honosságú természetes apja hazájának törvényei értelmében törvényesítettek, kivéve, ha a gyermek a törvényesítéssel nem nyerte el az apja állampolgárságát, és törvényesítés után is a magyar korona országai területén lakott.

1948. évi törvény a családi jogállás rendezés valamennyi jogcíméhez állampolgárság veszteséget társított. Elvesztette magyar állampolgárságát az a magyar anyától házasságon kívül született gyermek, akit kegyelemmel törvényesítettek, vagy szüleinek utólagos házasságkötése, apai elismerés vagy az apaság bírói megállapítása alapján szerezte meg apjának külföldi állampolgárságát. A rendelkezés hatálya nem terjed ki arra a nagykorú gyermekre, akinek állandó lakóhelye a kegyelemmel törvényesítésnek vagy az utólagos házasságkötésnek, illetőleg az apai elismerésnek vagy az apaságot megállapító bírói ítélet jogerőre emelkedésének időpontjában Magyarországon volt.

Az 1957. évi törvény már nem tett különbséget a magyar állampolgárságú anya vagy apa között az állampolgárság leszármazással történő megszerzése szempontjából. A gyermek a magyar állampolgárságot születésével megszerezte, akár anyja, akár apja volt magyar állampolgár. Ettől fogva lényegtelenné vált a házasságban vagy házasságon kívül születés, ugyanis a gyermek a magyar anyától örökölt állampolgárságát családi jogállás rendezése - azaz külföldi férfi apaságának megállapítása – esetén sem veszítette el.

Az Ápt. azonosan rendelkezik a vegyes állampolgárságú szülők gyermekének állampolgársági státusáról.

5.6. A házasságkötés

Az 1879. évi törvény alapján elvesztette magyar állampolgárságát az a nő, aki nem magyar állampolgárra kötött házasságot. Ha a házasságot az illetékes bíróság érvénytelennek nyilvánította, a külföldi férfival házasságra lépett nő visszanyerte magyar állampolgárságát.

Az 1948. évi törvény fenntartotta az első törvény szabályait, azonban az állampolgárság elvesztésével kapcsolatban is kimondta, hogy a nő nem veszítette el a magyar állampolgárságát, ha a házasságkötéssel – a másik állam törvényeire tekintettel – férje állampolgárságát nem szerezte meg. A törvény hatályát visszamenőlegesen kiterjesztették arra a nőre is, aki nem magyar állampolgárral a törvény hatálybalépése, azaz 1949. február 1-je előtt kötött házasságot. Az a nő, aki magyar állampolgárságát házasságkötés következtében elvesztette, visszaszerezte azt, ha házasságát bírói határozat érvénytelennek nyilvánította, feltéve, hogy az ítélet a magyar jog szabályai szerint hatályos volt. A magyar állampolgárság visszaszerzése a bírói határozat jogerőre emelkedésének napján következett be. Az a külföldi állampolgárnő, aki házasságkötés által szerzett magyar állampolgárságot, ezt elvesztette, ha házasságát a magyar jog szerint hatályos bírói határozat érvénytelennek nyilvánította. Az állampolgárság elvesztése ebben az esetben is a bírói határozat jogerőre emelkedésének napján következett be. Megtartható volt azonban a magyar állampolgársága annak a nőnek, aki a bírói határozat jogerőre emelkedésének napjától számított egy év alatt erre irányuló kívánságát a belügyminiszterhez intézett nyilatkozatával bejelentette.

5.7. A nem-állampolgársági nemzetközi szerződések

Az első világháborút Magyarország számára lezáró, 1920. június 4. napján *Trianonban kötött békeszerződés* állampolgársági rendelkezései alapján veszítette el a magyar állampolgárságát a Magyarországtól elcsatolt területek lakossága. A

nemzetközi szerződést kihirdető törvény²⁷ a békeszerződés életbe lépésével azonos napon, 1921. július 26-án lépett hatályba. A szerződés joghatásai ezen a napon álltak be, az opciós határidő is ekkor kezdődött. A békeszerződés értelmében a Magyarországtól elcsatolt területek lakossága, az illetősége alapján a békeszerződés hatályba lépésének napján, vagyis abban az időpontban, amikor az egyik állam váltotta a másikat a terület feletti szuverenitásban – honosítási eljárás vagy hatósági intézkedés nélkül – elveszítette a magyar állampolgárságát. A békeszerződés értelmében azok a személyek, akiknek illetősége olyan területen volt, amely azelőtt az Osztrák-Magyar Monarchia területeihez tartozott, a magyar állampolgárság „kizárásával” annak az utódállamnak az állampolgárságát szerezték meg, amely az említett területen a trianoni szerződés alapján, az állami főhatalmat gyakorolta. A Magyarország megmaradt területén illetőséggel rendelkező személyek, lakóhelyükre tekintet nélkül, magyar állampolgárok maradtak. A Szerb-Horvát-Szlovén Királysághoz, vagy a Cseh-Szlovák Köztársasághoz csatolt területeken 1910. január 1-je után illetőséget szerzett személyek abban az esetben szerezték meg a szerb-horvát-szlovén vagy a cseh-szlovák állampolgárságot, ha erre az utódállamtól engedélyt kaptak: az egyének az utódállamok kormányához kérvényt intéztek, és az kedvező elbírálásban részesült. Aki az említett engedélyt nem kérte, vagy akitől azt megtagadták, annak az államnak állampolgárságát szerezte meg, amely az állami főhatalmat azon a területen gyakorolta, ahol az érintettnek azelőtt az illetőségi helye volt.

Azoknak a 18 évesnél idősebb személyeknek, akik magyar állampolgárságukat a trianoni szerződés következtében elveszítették, és jogérvényesen új állampolgárságot szereztek, jogukban állt a szerződés életbelépésétől számított egy évi időtartamon belül annak az államnak állampolgárságát igényelni, amelyben illetőségük volt, mielőtt illetőségüket az átcsatolt területen megszerezték. A jogintézményt opcióként nevesítette a nemzetközi szerződés. A férj opciója maga után vont a feleségét és a szülőké a 18 évesnél fiatalabb gyermekét. Az optánsok kötelesek voltak az ezt követő tizenkét hónapon belül abba az államba áttenni lakóhelyüket, amelynek állampolgárságát választották. A szerződés által biztosított opció – két lehetőség közötti választás – természetéhez hozzátartozik, hogy a magyar állampolgárság választása nemcsak a lakóhely elhagyásával, hanem teljes vagyonszerzéssel járt együtt az utódállamok belső jogszabályai értelmében. Az opció abban a vonatkozásban is illúzió volt,

²⁷ 1921. évi XXXIII. törvénycikk az Észak-Amerikai Egyesült Államokkal, a Brit Birodalommal, Franciaországgal, Olaszországgal és Japánnal, továbbá Belgiummal, Kínával, Kubával, Görögországgal, Nikaraguával, Panamával, Lengyelországgal, Portugáliával, Romániával, a Szerb-Horvát-Szlovén Állammal, Sziámmal és Cseh-Szlovák országgal 1920. évi június hó 4. napján a Trianonban kötött békeszerződés becikkelyezéséről

hogy az egyharmadára csökkent ország nem tudta méltóan befogadni az optálni szándékozókat.

A trianoni szerződés a „fajra és nyelvre” azonos személyek együtt tartását annyira igyekezett elérni, hogy a volt Osztrák-Magyar Monarchiához tartozó valamennyi területen illetőségi hellyel bíró személyek számára megnyitotta az optálás lehetőségét azzal, hogy minden ilyen személynek joga volt a szerződés hatályba lépését követő hat hónapon belül a vele azonos fajú emberek által többségében lakott ország javára optálni.

Az 1945. január 20-án Moszkvában megkötött és még azon a napon hatályba lépett *fegyverszüneti egyezmény* hatályon kívül helyezte a bécsi döntőbíróság határozatait. A kárpátjai és a délvidéki területek visszacsatolásáról szóló belső jogszabályok hatályukat veszítették.²⁸ Ez azzal a következménnyel járt, hogy Magyarország az 1938-1941 között visszakapott területeit ismét elveszítette, e területeknek a lakossága pedig 1945. január 20-án automatikusan megszűnt magyar állampolgár lenni.

Az 1947. szeptember 15.-én hatályba lépett *párizsi békeszerződés* a trianoni területekhez képest, további három településnek Magyarországtól való elcsatolását, és Csehszlovákiához való hozzákapcsolását rendelte el.²⁹ Az elcsatolt falvak lakosainak állampolgárságára a magyar-csehszlovák lakosságcsere egyezményt kellett alkalmazni, ami azt jelentette, hogy a három község lakossága az átcsatolással a magyar állampolgárságát elveszítette, csehszlovák állampolgárságot azonban nem szerzett – azaz hontalanná vált –, kivéve azokat a személyeket, akik számára mérlegelés alapján a hatóságok megengedték a csehszlovák állampolgárrá válást.

Az 1946-ban megkötött magyar-csehszlovák, valamint az 1949. évi magyar-román *lakosságcsere egyezményeknek* a jogalanyok – emberek – akaratától független hatása az állampolgárság változásokra a szerzési jogcímek között olvasható. A magyar-csehszlovák egyezmény alapján magyar állampolgárrá váltak száma nagyobb volt, mint megfordítva, ugyanis a csehszlovák hatóságok nagyobb számú magyart köteleztek az ország elhagyására, mint amennyi szlovák származású magyar állampolgár jelentette be az igényét a Csehszlovákiába való áttelepülésre. A magyar-román egyezmény alapján Magyarország hasonlíthatatlanul nagyobb számban veszítette el az állampolgárait, amit az egyezményben beiktatott két határidő garantált a román állam javára.

A világháborút követően a szövetséges nagyhatalmak az 1945. július 17.-től augusztus 2-ig Potsdamban tartott konferencián állapodtak meg a Német-

²⁸ 526/1945. M.E. rendelet következtében

²⁹ A három falu – Oroszvár, Horvátjár és Dunacsúny – lakossága „fajra és nyelvre” magyar volt, hasonlóan az elcsatolt többi csallóközi település lakosságához.

országra vonatkozó rendezés kérdéseiről, így többek között a kelet-európai országok *német nemzetiségű lakosainak Németországba való áttelepítéséről*. A konferencia záróközleménye írta elő a magyarországi németek áttelepítését, de belső jogszabályok rendelkeztek az áttelepítettek magyar állampolgárságának megszűnéséről.³⁰ Az ország területének elhagyásával az áttelepítettek elvesztették magyar állampolgárságukat. Állampolgárság-vesztési jogcím volt, ha az áttelepülésre kötelezett kivonta magát e kötelezettsége alól. Ezt a kötelezettséget csak a 84/1950. (III. 25.) Korm. rendelet szüntette meg, és egyben helyreállította azoknak a magyar állampolgárságát, akik a rendelet hatályba lépéséig kivonták magukat az előzőleg hatályban volt jogszabályok rendelkezései alól.

A korabeli viszonyok ismeretéhez hozzátartozik, hogy a területváltozások, a különböző – önként vállalt, vagy a körülmények által kényszerítve megkötött – nemzetközi egyezmények az állampolgárság területén olyan kaotikus helyzetet teremtettek, amelyek miatt emberek tömegeinek az állampolgárságát nem lehetett elbírálni. A terület rendezésekkel érintett államokban nagy számban éltek kétes vagy vitás állampolgárságú lakosok. A Magyarországon lakó, kétes státusú személyek helyzetét az 1948-ban megalkotott állampolgársági törvény – sommásan fogalmazva – úgy rendezte, hogy gyakorlatilag magyar állampolgárnak ismerte el azokat, akiknek a lakóhelye mind 1948. január 1-jén, mind a törvény hatályba lépésének napján, 1949. február 1-jén Magyarországon volt.

5.8. A kettős állampolgárság elleni egyezmények

Magyarország a volt szocialista államokkal bilaterális egyezményeket kötött a kettős állampolgárság keletkezésének megakadályozása, és eseteinek megszüntetése céljából.³¹ Az egyezményekkel érintett személyi kört azok képezték, akik

³⁰ A Magyar Köztársaság kormányának 12.200/1945. Korm. számú rendelete a magyarországi német lakosság Németországba áttelepítéséről szóló 12.300/1945. M. E. számú rendelet, valamint az ezzel kapcsolatos egyébrendeletek módosítása, kiegészítése és összefoglalása. Mint a jogszabály címéből látható megelőzőleg több norma is született az áttelepítésekről – 7.970/1946. M.E. rendelet, 10.515/1947. Korm. rendelet – amelyeknek szabályait a 12.200/1945. Korm. számú rendelet foglalta össze, a megelőző normák egyidejű hatályon kívül helyezésével.

³¹ 1958. évi 2. tvr. a Magyar Népköztársaság és a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége között a kettős állampolgárságú személyek állampolgárságának rendezéséről Budapesten, 1957. augusztus 24.-én aláírt egyezmény kihirdetéséről. Hatályban volt 1958. január 15.-étől 1991. december 21.-ig. 1970. július 8.-tól kellett alkalmazni a két állam kormánya által kötött egyezményt: 1963. évi 21. számú tvr. a Magyar Népköztársaság Kormánya és a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetségének Kormánya között a kettős állampolgárság eseteinek kiküszöbölése tárgyában Moszkvában, 1963. január 21.-én létrejött egyezmény kihirdetéséről, amely egyezmény 1991. december 21.-én szintén hatályát veszítette. 1959. évi 27. tvr. a Magyar Népköztársaság és a Bolgár Népköztársaság között a kettős állampolgárságú személyek állampolgárságának rendezéséről Szófiában, 1958. június 27.-én aláírt egyezmény kihirdetéséről. Hatályban volt 1959. július 2.-tól

vegyes házasságokból születtek, és mindkét szülőjük állampolgárságával rendelkeztek. Ide tartoztak azok is, akik az érintett államok belső jogszabályainak rendelkezése folytán, megőrizték kettős állampolgárságukat, megszerezték a másik állam állampolgárságát a nemzetközi szerződések rendelkezései ellenére is.

Az említett egyezmények a hatályba lépésükkor kettős állampolgársággal rendelkező személyeket kötelezték arra, hogy meghatározott időn belül nyilatkozzanak valamelyik állampolgárságuk fenntartásáról. Aki ezt nem tette meg, lakóhelyének állampolgárságát tartotta meg, és a másik állampolgárságát egyidejűleg elveszítette. A személyi kör másik részét az adott egyezmény hatályba lépését követően kettős állampolgárként született gyermekek jelentették. A nyilatkozatot tevők ebben az esetben a gyermek törvényes képviselői voltak. Az a gyermek, akinek az állampolgárságára vonatkozóan nem nyilatkoztak, másik állampolgárságának egyidejű elvesztése mellett annak az államnak az állampolgárságát szerezte meg, amelynek a területén a lakóhelye volt.

Ezek a rendelkezések teljes körűen megszüntették a hatályba lépésükig keletkezett kettős állampolgárságokat, illetve elejét vették az egyezmények hatályba lépését követően keletkezett kettős állampolgárságok fenntartásának. Ez utóbbival kapcsolatban azonban meg kell jegyezni, hogy bizonyos családi jogállás változások előidézhatték a kettős állampolgárság fennmaradását a szerződő államok relációjában is. Ha ilyen eset előfordult, az érintett személyre az állampolgársági jog általános elveit kellett alkalmazni.

5.9. Visszavonás

Az Ápt. alapján állampolgársága visszavonható attól a személytől, aki magyar állampolgárságát a *jogszabályok megszegésével*, így különösen valótlan adatok közlésével, illetve adatok vagy tények elhallgatásával a hatóságot félrevezetve szerez-

1991. december 10.-ig. 1961. évi 6. tvr. a Magyar Népköztársaság és a Csehszlovákia Szocialista Köztársaság között a kettős állampolgárságú személyek állampolgárságának rendezéséről Prágában 1960. november 4.-én aláírt egyezmény kihirdetéséről. Hatályban volt 1961. március 19.-től 1992. december 31.-ig. 1962. évi 4. tvr. a Magyar Népköztársaság és a Lengyel Népköztársaság között a kettős állampolgárságú személyek állampolgárságának rendezéséről Budapesten 1961. július 5.-én aláírt egyezmény kihirdetéséről. Hatályban volt 1962. február 3.-tól 1993. január 12.-ig 1970. évi 17. tvr. a Magyar Népköztársaság és a Német Demokratikus Köztársaság között a kettős állampolgársággal kapcsolatos kérdések rendezéséről Budapesten, 1969. december 17.-én aláírt szerződés kihirdetéséről. Hatályban volt 1970. július 8.-tól 1990. október 3.-ig. 1978. évi 5. tvr. a Magyar Népköztársaság és a Mongol Népköztársaság között a kettős a kettős állampolgárság kérdéseinek rendezéséről Ulanbatorban, az 1977. augusztus hó 15. napján aláírt egyezmény megkötéséről. Hatályban volt 1978. február 25.-től 1994. február 26.-ig. 1980. évi 2. tvr. a Magyar Népköztársaság és a Román Szocialista Köztársaság között a kettős állampolgárság eseteinek megoldásáról és megelőzéséről Bukarestben, az 1979. évi június hó 13. napján aláírt egyezmény kihirdetéséről. Hatályban volt 1980. február 10.-től 1990. február 10.-ig.

te meg. Nincs helye a visszavonásnak a magyar állampolgárság megszerzésétől számított tíz év elteltével.

Az állampolgárság visszavonására okot adó tény fennállását az állampolgársági ügyekben eljáró szerv határozattal állapítja meg. A határozat felülvizsgálata a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságtól kérhető. A magyar állampolgárság visszavonással történő megszüntetéséről — a miniszter előterjesztése alapján — a köztársasági elnök dönt. A magyar állampolgárság visszavonásáról szóló határozatot a Magyar Közlönyben közzé kell tenni. A magyar állampolgárság a határozat közzététele napján szűnik meg.

6. A magyar állampolgárság fennállásának igazolása, az állampolgárság megállapítási eljárás

A magyar állampolgárság érvényes magyar személyazonosító igazolvánnyal, érvényes magyar útlevéllel, érvényes állampolgársági bizonyítvánnyal, és az ellenkező bizonyításig, honosítási okirattal igazolható. Ha a magyar állampolgár számára a felsorolt okmányok nem állnak rendelkezésre, magyar állampolgárságát az ellenkező bizonyításig és az érvényességi idő lejártát követő egy évig az érvényesség időtartamának lejártja miatt érvénytelen magyar útlevéllel igazolhatja. A személyi adat- és lakcímnnyilvántartás igazolja az abban szereplő személyek magyar állampolgárságát, tehát a nyilvántartásban már felvett személyek állampolgársága külön vizsgálatot nem igényel. A jogalkotó fokozatosan jutott el a hatályos szabályozásig az állampolgárság fennállását igazoló okmányok körének meghatározásánál, amelynek praktikus alapját az elektronikusan vezetett személyállapot nyilvántartások kifejlesztése teremtette meg.

A kibocsátott állampolgársági bizonyítványoknak a megállapítási ügyek számához viszonyított magas aránya arra utal, hogy az ügytípus nagyobb részét azok az esetek képezik, amikor a státus vizsgálatát valamely hatóság kéri, mivel az állampolgárság meglétének előzetes elbírálása feltételét képezi a saját döntése meghozatalának. Ilyen eljárások tipikusan az útlevél kiadása, a hazai anyakönyvezés, a külföldi állampolgárnak magyar állampolgárral való házasságkötése, a hagyatéki eljárások, ingatlanszerzési ügyek. Ha valamely hatósági eljárásban felmerül, hogy az ügyfél magyar állampolgársággal (is) rendelkezik, a hatóság hivatalból indítja meg az állampolgársági vizsgálatot, mivel ettől függ az érintett hazai joga.³²

³² „Az igazságszolgáltatási, a büntető, az idegenrendészeti, a nemzetbiztonsági, a katonai igazgatási szervek, a jegyző (főjegyző), a közjegyző, valamint a konzuli és külföldi hatóság, továbbá más hatóság, illetve állami szerv megkeresésére az állampolgársági ügyekben eljáró szerv megállapítja az ügyfél magyar állampolgárságának fennállását, megszűnését vagy azt, hogy az ügyfél nem magyar állampolgár.” Ápt. 12. §

Az állampolgársági bizonyítvány kiadására irányuló eljárásokban a kérelmező jellemzően tudja, hogy magyar állampolgár, a bizonyítványt valamilyen adat igazolása érdekében, más államokban való felhasználás céljából igényli. Oka lehet a magyar állampolgársághoz való érzelmi kötődés is, amikor a kérelmező már nem tudja, nem is akarja felhasználni a kapott okiratot, de fontos számára dokumentálni, hogy származási országa az állampolgárának elismeri.

A tapasztalatok szerint állampolgársági bizonyítvány iránti kérelmet a következő okok miatt nyújtanak be:

- a.) külföldi oktatási intézmény az állampolgárság igazolását kéri ösztöndíj, tandíjkedvezmény megállapításához (pl. USA-ban, Olaszországban, Svájcban, Ausztriában, Németországban végzett tanulmányok esetén),
- b.) egyes magasabb vezetői beosztások, szennitív munkakörök elnyerésének feltétele a nemleges állampolgársági bizonyítvány bemutatása (pl. Izrael; Ukrajna, illetve Oroszország a szovjet időkben Magyarországon szovjet állampolgároktól születettektől, illetve leszármazottaitól),
- c.) cégalapításhoz, egyszerű munkavállalóként való elhelyezkedéshez (Ausztriában, Németországban),
- d.) katonai szolgálat elkerüléséhez (Szerbiában, Ukrajnában),
- e.) a külföldi állampolgárságú férj állampolgárságának megszerzése céljából, a másik állam hatóságához benyújtott állampolgársági kérelemhez, ha annak az államnak a törvényei szerint az állampolgárság igazolására a magyar útlevelel nem elegendő (pl. Törökországban),
- f.) nemleges állampolgársági bizonyítvány annak igazolására, hogy a másik állam által honosított volt magyar állampolgár nem kérte a magyar állampolgársági kötelekbe a visszahonosítását, így a külföldi állampolgársága nem vonható vissza azon az alapon, hogy az állandó lakóhelyét Magyarországra tette át (pl. honosított német állampolgárok),
- g.) kárpótlási kérelem benyújtásához annak igazolása, hogy az elhalálozott felmenő a halál időpontjában, vagy 1940 után magyar állampolgár volt/nem volt magyar állampolgár (szerbiai kárpótlások),
- h.) gazdasági okokból (pl. uniós tagállamban ingatlanvásárláshoz, visszatérően fizetendő vízumdíjak elkerülése céljából),
- i.) munkavállalás céljából, valamely állás betöltéséhez (Nagy-Britanniában regisztrált magyar állampolgárok; USA-ban, Ausztráliában, Új-Zélandon élő kettős állampolgárok),
- j.) érzelmi okokból, főleg idősebb korban.

Az állampolgársági bizonyítvány iránti kérelmek benyújtásának okait 2013. óta csak véletlenszerűen lehet megismerni, ha az ügyfél – pl. azért, hogy sűrűsse az okirat kiállítását – megnevezi azt az okot, ami miatt a bizonyítványra

mielőbb szüksége van. A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény végrehajtásáról szóló 125/1993. (IX. 22) Korm. rendelet (a továbbiakban. Ápt. vhr.) 5.számú mellékletében szereplő formanyomtatvány eredetileg tartalmazta azt a kérdést, hogy „Milyen célból kéri az állampolgárság igazolását?....Mely hatóságnál kívánja felhasználni a bizonyítványt?.....” Az Ápt.vhr-t 2013. június 25-től módosította a 220/2013. (VI. 24.) Korm. rendelet, az új formanyomtatványon már nem szerepel ez a kérdés. Ezért az állampolgársági szervnek már nincsenek standard adatai a bizonyítvány igénylésének okairól.

Az állampolgárság megállapítási ügyek számának alakulásáról, ezen belül a kiadott állampolgársági bizonyítványok számáról a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal honlapja az 1.sz.táblázatban szereplő adatokat tartalmazza:³³

1.táblázat: Állampolgárság megállapítása és igazolása

Év	Állampolgárság megállapítási ügyek száma összesen		Állampolgársági bizonyítványok száma	
	ügy	fő	ügy	fő
2014	4027	6131	517	707
2013	5445	7552	539	781
2012	6064	8091	636	1000
2011	5519	7165	1268	2212
2010	n.a.	6782	n.a.	2286
2009	5047	5047*	771	771*
2008	4958	n.a.	308	n.a.
2007	4276	n.a.	338	n.a.
2006	4121	n.a.	476	n.a.
2005	5482	n.a.	n.a.	n.a.

Azt gondolhatnánk, hogy az állampolgárság megállapítási ügyek számának 2010-től megfigyelhető kisebb mértékű növekedése az egyszerűsített honosítási kérelmet benyújtó, látens magyar állampolgárok kérelmeivel függ össze. Ám az ügyek, illetve kérelmezők száma sokkal inkább az útlevél törvény végrehajtási rendeletének módosítása folytán emelkedett. A módosítás feljogosította a konzulokat biometrikus útlevél kiadására, ami megnövelte a külföldön élő magyarok kedvét a magyar úti okmány kiváltása iránt. Mivel némelyikük már évek, évtizedek óta nem rendelkezett a magyar állampolgárságát tanúsító

³³ A táblázatban *-gal megjelölt rovat esetében a honlap azonos adatokat közöl a 2009-2010. évi statisztikában, amely a kérelmezők számának alakulásáról szól, illetve a 2005-2009 évi statisztikai táblázatban, amely a benyújtott kérelmek számát mutatja. Az n.a. rövidítés jelentése: nincs adat.

igazolvánnyal, az útlevélkérelmek teljesítést megelőző állampolgárság megállapítási ügyek száma is több lett.³⁴ A táblázatban ezért szerepel külön a kiadott állampolgársági bizonyítványok száma.

Az állampolgárság megállapítási ügyekben a hatóság a következőket vizsgálja:

- a.) a kérelmező magyar állampolgárként született-e; visszafejthető-e a leszámazási lánc „sértetlenül” legalább egy magyar felmenőig;
- b.) a kérelmező vagy felmenője elveszítette-e élete során a magyar állampolgárságát, akár ipso iure, akár a saját kérelmére,
- c.) megszűnt magyar állampolgárságát visszaszerezte-e a törvény erejénél fogva, vagy a saját akarat elhatározásából az, aki az állampolgársága megállapítását kéri, vagy akinek egy hatóság az állampolgársági vizsgálatát kezdeményezte

Az ismertetett eljárás eredményeként, az állampolgársági bizonyítvány gyakorlatilag háromféle tartalommal adható ki. A bizonyítványban szereplő személy: a.) magyar állampolgár, b.) nem magyar állampolgár, c.) magyar állampolgár volt, de ezt a státusát elveszítette. A valamikor fennálló magyar állampolgárságra vonatkozó időhatárok és egyéb adatok az ügyfél kérelmére igazolhatók.

Függelék

Jogesetek

1. Sandra Kogut Párizsban élő, a magyar nyelvet nem beszélő brazil állampolgár magyar állampolgárságának megállapítása iránt kérelmet nyújtott be, egyben magyar útlevelet igényelt. Magyar állampolgárságának igazolására nagyapja, Lajta Náthán részére az 1900-as évek elején kiadott magyar útlevel fénymásolt első oldalát csatolta be. (A felvétel szerepelt az esetről készített filmben.) Kérelmében közölte, hogy nagyapja valamikor a 19. század végén született, majd a 20. század elején vándorolt ki Brazíliába, születési és egyéb személyes adatait azonban igazolni nem tudta. Az állampolgársági szerv megkeresése alapján a brazil hatóságok közölték, hogy Lajta Náthán személyére vonatkozóan nincsenek adataik, tekintettel a korabeli bevándorlási állapotokra. A múlt század elején kiadott magyar útlevelek iratállománya selejtezésre került, így a nem selejtezhető magyar személyállapoti

³⁴ A külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény végrehajtására kiadott 101/1998. (V. 22.) Korm. rendelet 13/A. § (2) bekezdését 2010. szeptember 1-jétől módosító 98/2010. (IV. 2.) Korm. rendelet a konzuli tisztviselőt felhatalmazta útlevel kiadása iránti elektronikus kérelem kiállítására.

nyilvántartások iratanyagára lehetett csak támaszkodni. Az állampolgársági vizsgálatot végzők a magyar névállomány ismeretében, a száz évvel korábban hatályban volt névváltoztatási szabályokra figyelemmel, abból indultak ki, hogy Lajta Náthán minden valószínűség szerint zsidó származású személy volt, aki a családi nevét egy L. betűvel kezdődő, a zsidó származásúak által szokásosan viselt névből magyarosíttatta a 20. század fordulóján. A névváltoztatási iratanyag, az anyakönyvi és más nyilvántartások alapján, a társszervek közreműködésével Lajta Náthán személye azonosítható volt. Bécsben az izraelita vallás szerint kötött házasságát érvényesnek kellett elismerni, mivel a házasság az Ausztriában 1938-ban bevezetett állami házasságkötés kötelezővé tétele előtt jött létre. A házasságban született gyermekek apjuk állampolgárságát követték, a leszármazási lánc megállapítható, így Sandra Kogut részére a magyar útlevelet kiadták. Sandra Kogut „2001 Un passeport Hongrois” címmel rövidfilmet készített, amelyet a Budapesti Francia Intézetben vetítettek. A film készítőjének kommunikációja alapján a közigazgatási hatóságok eljárásának lassúságát kifogásolva a sajtó úgy jellemezte az esetet, hogy Sandra Kogut hosszú idő óta „tévelyeg a globális bürokrácia aktatologatói között”.

2. Az 1948. évi kommunista hatalomátvételt követően I.Gy.T. Venezuelába emigrált, amelynek később az állampolgárságát megszerezte. Nagybirtokos családjától a vagyont elvették, szüleit egy alföldi faluba kitelepítették. Emigrálása miatt a 372/1949. évi MT. határozat I.Gy.T.-t mind a magyar állampolgárságtól, mind vagyonától megfosztotta. A rendszerváltozást követően, I.Gy.T. kérte magyar állampolgársága fennállásának elismerését arra való hivatkozással, hogy a magyar állampolgárságtól megfosztó határozatok hatályának megszűnéséről szóló 1990. évi. XXVII. törvény (Tv.1.) 1. §-a alapján magyar állampolgársága ipso iure helyreállt. Ugyanezen törvény 2. §-a, mely szerint az állampolgárság helyreállítása az érintett nyilatkozatával perfektuálódik, alkotmányellenesen tartalmazza azt a kitételt, hogy a magyar állampolgársági státus a nyilatkozat napjával áll vissza. A megfosztó határozat hatálytalansága folytán az eredeti állapot visszaállítása csak a megfosztással azonos időpontban következhet be. Hivatkozott arra, hogy a venezuelai állampolgársági törvény alapján elveszítené szerzett állampolgárságát, ha a magyar állampolgárságot a saját akarat-elhatározásából, nem pedig ex lege szerezné vissza. Az állampolgársági szerv megállapította, hogy I.Gy.T. nem magyar állampolgár, mivel állampolgársága a hivatkozott törvény alapján nem állt helyre. I.GY.T. ezt követően utólagos normakontrollra irányuló indítványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz. Indítványában támadta a magyar állampolgárságtól megfosztó határozatok hatályának megszűnéséről

szóló 1990. évi XXVII. törvény módosítása tárgyában megalkotott 1990. évi XXXII. törvenyt (Tv.2.), mivel az diszkriminálta az előket és leszármazottait, amikor az idők folyamán elhunytak a halálukkal visszamenőleges hatállyal, és ennek alapján utódaik a születésükkel ipso iure váltak magyar állampolgárokká. A beadvány tartalmazta az 1993. október 1.-jén hatályba lépett Ápt. fentiekben hivatkozott törvényeket hatályon kívül helyező rendelkezései, az új szabályozás megsemmisítésére irányuló indítványt is. Az Alkotmánybíróság az Ápt. szakaszainak megsemmisítésére vonatkozó indítványt elutasította, megállapítása szerint az Ápt.-nek a megfosztottak állampolgárságának nyilatkozattal történő visszaszerzéséről szóló rendelkezése nem ütközik az Alkotmány rendelkezéseibe. A Tv.1. és Tv.2. alkotmányellenességének megállapításával kapcsolatos indítványt visszautasította, figyelemmel arra, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárásban a már hatályban nem lévő törvényi szabályok alkotmányellenességét csak kivételes esetben tehette volna vizsgálat tárgyává, az 1990-ben megalkotott törvények pedig az alkotmánybírósági eljárás idején már nem voltak hatályban. Mindazon által a testület a Tv.1.-nek az 1. és 2. §-áról megállapította, hogy kétségtelen azoknak a „nem túl szerencsés megfogalmazása”. I.Gy.T. magyar állampolgárságát nyilatkozattal szerezte vissza.

3. X.Y. magyar állampolgár pécsi lakos a II. világháború alatt házasságot kötött egy bolgár állampolgár katonatiszttel. A feleség az akkor hatályban volt 1879. évi L. törvény alapján magyar állampolgárságát a házasságkötéssel elveszítette, és megszerezte férje állampolgárságát, miután a másik állam törvénye is így rendelkezett. A házassági alapbejegyzésben a feleség magyar állampolgárként szerepelt, és olyan utólagos bejegyzés sem került be az anyakönyvi nyilvántartásba, mely szerint a feleség bolgár állampolgárrá vált volna, ily módon a felek részére kiállított anyakönyvi kivonat sem tartalmazhatott külföldi állampolgárságra utaló adatot. A férj egy idő múlva elhagyta Magyarországot, és az Egyesült Államokban telepedett le. A házasságban egy gyermek született, aki - lévén, hogy a születésekor mindkét szülője külföldi állampolgár volt – a magyar állampolgárságot a ius sanguinis alapján nem szerezte meg, ugyanakkor a magyar hatóságok egész életében magyar állampolgárként tartották nyilván. A gyermek nemzettudata, kulturális identitása, anyanyelve magyar volt, külföldi állampolgárságáról nem tudott. 14 éves korában megkapta első személyi igazolványát, amely igazolta magyar állampolgárságát. Jogi egyetemet végzett, később bírónak nevezték ki. Az apa nem tartott kapcsolatot a családjával, végrendeletében azonban a vagyonát gyermekére hagyta. Az amerikai közjegyző a hagyatéki eljárásban alkal-

mazandó jog megállapításával összefüggésben állampolgársági bizonyítvány kiküldését kérte. A bizonyítvány kiadását megelőzően átvizsgált anyakönyvi alapiratokból derült ki, hogy kérelmező tényszerűen nem magyar állampolgár, soha nem is volt az, részére csak nemleges állampolgársági bizonyítvány adható ki. Kérelmező a hatósági bizonyítvány tartalmát közigazgatási perben támadta meg, ahol hivatkozott a jóhiszeműen szerzett jogokra, és az általa meghozott ítéletek érvényességének kétségbe vonhatóságára, ha azokat magyar állampolgársággal nem rendelkező bíró hozta meg. A magyar jog azonban a személyállapotú ügyekkel összefüggésben nem ismer el jóhiszeműen szerzett jogokat, és a magyar állampolgárság megszerzésére sincs jogszabályi lehetőség „állampolgárságot megalapozó jogcselekmények” alapján. A bíróság a keresetet elutasította, kérelmező a magyar állampolgárságot honosítási eljárásban szerezte meg.

SCHIFFNER IMOLA

Kettős állampolgárság az Európai Unióban

A kettős vagy többes állampolgárság megítélése mindig is vitatott volt a nemzetközi közösségben. A globalizáció kihívásai, az egyre mobilabbá váló lakosság és a migráció megnövekedése viszont egyre többször eredményezi a kettős állampolgárság felállítását akár különböző állampolgárságú szülők gyermekének születésével, akár egy új állampolgárság megszerzésével honosítás útján.

A migráció növekedésével egyes tagállamok olyan bevándorlók tömegével találkoznak, akik ragaszkodnak eredeti állampolgárságukhoz, míg az új államba való integrációjuk is előbb-utóbb állampolgársági igényt eredményez. A nagyobb mértékű emigrációval szembeesülő, illetve a történelmi események folytán nagyobb számú állampolgárt veszített tagállamok számára pedig a kettős állampolgárság a diaszpóra egyben tartásának, illetve az azzal való kapcsolat megőrzésének módjaként mutatkozik.¹ A kettős állampolgárság tagállamokban kialakult problémaköre érinti az uniós polgárok több tagállamhoz való tartozásának kérdését is, illetve felvetődik a harmadik államok polgárainak lehetséges kettős állampolgársága is.

Így a kettős állampolgárság nemzetközi szinten elkerülhetetlenné vált, és egyre inkább a jogtudomány és a jogalkotók figyelmének középpontjába került. Az államok többsége elfogadja a többes állampolgárságot, bár a szabályozás és az elismerés indokai továbbra is eltérnek egymástól, nehéz egy nemzetközi vagy akár uniós gyakorlatról beszélni. Az uniós polgárság bevezetése sem jelentette a hagyományos állampolgársági formák feladását, hiszen semmiképp nem helyettesíti azt, nem tekinthető autonóm állampolgársági formának. Mindazonáltal jelentős elmozdulást jelent a nemzeti állampolgársági formáktól a regionális, illetve a posztnacionális állampolgársági kategóriák irányába.²

Kérdés, hogy ezek a nemzetközi fejlemények milyen mértékben befolyásolják az államok szuverenitását és kizárólagos hatáskörét az állampolgársági kérdésekben. Az állampolgárság kategóriája mindenképpen új megvilágításba került nemcsak a nemzetközi jogkörnyezet változása, hanem az uniós polgárság megjelenése miatt is. Ahogy Vonk fogalmaz: az állampolgárság felfogása-

¹ MARGIOTTA, COSTANZA -VONK, OLIVIER: *Nationality Law and European Citizenship: The Role of Dual Nationality*, EUI Working Paper, RSCAS 2010/66. 3.p.

² FAIST, THOMAS: *Dual Citizenship as Overlapping Membership*, Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations 3/01, 16-17.pp.

nak változnia kell, mivel az a jogintézmény is változóban, amihez kapcsolódik.³ Az államok szuverenitása átalakulóban és ez az átalakulás magával hozza az állampolgárság és az állampolgársági kapcsolat változását is, hiszen az állampolgárok egyre mobilabbak, egyre kevésbé kötődnek csak egy államhoz, így hagyományosan a tényleges kapcsolaton alapuló állampolgárság kategóriája megkérdőjeleződött, másrészt egyes egyéni jogosultságok, így az uniós jog által biztosítottak egy része is a területen való tartózkodáshoz, és nem állampolgársághoz kapcsolódnak.⁴

Amennyiben az állampolgárságot egy jogi kapcsolatként fogjuk fel az állam és az egyén között, felvetődik a kérdés, hogy miért ne lehetne az egyénnek egyszerre több állammal is fennálló jogi kapcsolata.

1. A kettős állampolgárság elmélete

Bár az állampolgárság jogi tartalma az évszázadok alatt jelentős változáson ment keresztül, továbbra is olyan jogállásnak, illetve jogviszonynak tekinthető az egyén és az állam között, mely a legteljesebb körét biztosítja a politikai, szociális és gazdasági jogoknak. Az állampolgárnak nemzetközi szinten is elismert joga, hogy hazájába visszatérjen, ott tartózkodjon, illetve államának védelmét kérje külföldi tartózkodása ideje alatt, konzuli és diplomáciai védelmet igényelve.⁵ Az állampolgárság azonban nem csak jogokkal, de kötelezettségekkel is jár, adófizetési és katonai kötelezettséget jelenthet. Az állampolgárság univerzális szintű nemzetközi szabályozásának hiányában, az államok kizárólagos kompetenciájába tartozik annak meghatározása, kit tekintenek állampolgárunknak.⁶ Ezt az álláspontot erősítette mind az Állandó Nemzetközi Bíróság, mind a Nemzetközi Bíróság gyakorlata is. Így az Állandó Nemzetközi Bíróság 1923. évi tanácsadó véleményében a Tunézia és Marokkó által kibocsátott állampolgársági határozatokról kifejtette, hogy „annak eldöntése, hogy ki tekinthető egy ország állampolgárának, az adott állam kizárólagos kompetenciájába tartozik.”⁷

³ MARGIOTTA-VONK 2010, 3.p.

⁴ VONK, OLIVIER: *Dual Nationality in the European Union. A Study on Changing Norms in Public and Private International Law and in the Municipal Laws of Four Member States.* Leiden–Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2012. 7.p.

⁵ SZABÓ MARCEL: *A többes állampolgárság – új nemzetközi és uniós perspektívák felé?* Állam-és Jogtudomány LIV. évfolyam 2013/1-2. szám, 126.p.

⁶ Az állampolgárság megadásának jogalapja alapvetően négyféle lehet: a) vérségi alapú (*ius sanguinis*), vagyis legalább az egyik szülőnek állampolgárnak kell lennie, b) területiális alapú (*ius soli*), vagyis állampolgárságot az kap, aki az adott ország területén született, c) házasság révén szerzett állampolgárság (*ius matrimonii*) és végül d) honosítással szerzett állampolgárság. A honosításnak több feltétele lehet, melyek közül nem mindent alkalmaznak egyaránt az egyes országok; a meghatározott időtartamú, életvitelszerűen az adott államban való tartózkodás a legelterjedtebb ezek közül.

⁷ *Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco on Nov. 8th, 1921, 1923 PCIJ. Series. B. No. 4. 31.*

A Nemzetközi Bíróság a *Nottebohm*-ügyben⁸ rögzítette az állampolgársággal és közvetett módon a többes állampolgársággal kapcsolatos álláspontját. Eszerint: „Liechtenstein és valamennyi szuverén állam kötelessége, hogy jogalkotása révén rendezze az állampolgársága megszerzésére vonatkozó rendelkezéseket, és megadja az állampolgárságot e rendelkezéseknek megfelelően az állami szervek által biztosított honosítás útján.”⁹ A *Nottebohm*-ítélet valódi relevanciáját az a megállapítás jelenti, mely egyértelművé tette, hogy az állampolgárság egy olyan jogi kötelékként fogható fel, mely az egyént ténylegesen egy államhoz köti. „Elmondható, hogy annak a ténynek a jogi kifejeződését képezi, mely szerint az egyén, akinek állampolgárságát közvetlenül a jog vagy a hatóság aktusa keletkezteti, ténylegesen szorosabb kapcsolatban áll azon állam lakosságával, amelyik az egyénre ruházta állampolgárságát, mint bármely más államéval.”¹⁰

Az államok egy része a *ius sanguinis* elv alapján a leszármazási elvet követi az állampolgárság meghatározásakor, míg a másik része a *ius soli* elve alapján a területén született gyermekek részére biztosítja az állampolgárságot. Jellemzően a bevándorlók célpontjainak számító államok a *ius soli* elvének alkalmazásával kívánták elősegíteni az újonnan érkezettek integrálódását, a kivándorlással érintett államok pedig a *ius sanguinis* elvének alkalmazásával igyekeztek az államhoz kötni a külföldön élő állampolgáraikat.¹¹

Ennek a két állampolgársági elvnek az együtthatása eredményezi a többes állampolgárságot, és veti fel nem feltétlenül a jogok, hanem sokkal inkább az állampolgársági kötelezettségek tekintetében felmerülő problémákat. Hiszen a többes állampolgárságot egy olyan jogállásnak kell tekinteni, mely a vele rendelkezők számára kettő vagy több állam irányában biztosít állampolgársági jogállást. Kialakulhat születéssel, amennyiben a gyermek szülei a vérségi elvet (*ius sanguinis*) valló államokból származnak, és/vagy gyermekük egy a területi elvet (*ius soli*) valló állam területén születik. Keletkezhet honosítás útján is, amennyiben egy harmadik állam polgára, vagy egy másik uniós tagállam polgára állampolgárságért folyamodik egy másik államban.

Az államok a 20. század második feléig a több államra kiterjedő „hűségviszonyt” elképzelhetetlennek tartották, ezért minden lehetséges módon korlátozták annak kialakulását.¹² A különböző állampolgárságú szülők gyermeke esetén¹³ tehát gyakran megkövetelték, hogy a gyermek nagykorúsága elérésekor válasszon a két állampolgárság között.¹⁴ A honosítás esetében pedig egészen a

⁸ *The Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)*, Merits I.C.J. Reports 1955, 4., para. 23.

⁹ *Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)* 1955. április 6-án hozott ítéletet (I.C.J. Reports [1955]

¹⁰ *Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)* 1955. április 6-án hozott ítéletet (I.C.J. Reports [1955]

¹¹ MARTIN 2003, 9.p.

¹² SZABÓ 2013, 126.p.

60-as évekig jellemzően megtalálható volt az államok állampolgársági jogában a korábbi állampolgárságról való lemondás előírása, vagy elvesztésének szabályozása.¹⁵ A globalizálódó világban viszont egyre elkerülhetetlenebb a többes állampolgárság intézménye, elfogadottá válik a migráció és a globalizáció kihívásaival szembesülő nemzetközi közösségben. Ma a kettős állampolgárságot, ha nem is mindenhol, de egyre inkább elfogadják, tolerálják az államok.¹⁶

2. A kettős állampolgárság szabályozása Európában

Általánosságban kijelenthető, hogy a legutóbbi időkig a kettős állampolgárság intézménye elkerülendő volt. A 20. század második feléig teljes elutasítás és a nemzetközi közösség teljes ellenérzése övezte. 1849-ben George Bancroft történész (későbbi amerikai diplomata) egyenesen odáig ment, hogy egyfajta politikai bigámiaként jellemezte a kettős állampolgárságot.¹⁷ Ennek a megközelítésnek az eredményeként az Egyesült Államok 26 különböző kétoldalú megállapodás kötött többnyire európai országokkal (Bancroft Szerződések), amiben az európai államok öt év amerikai tartózkodást követően elfogadták, hogy a kivándorolt állampolgáruk amerikai állampolgárrá vált. Másrészt az Egyesült Államok is elismerte, hogy ha ez a személy visszatér eredeti államába, két év után, visszanyeri eredeti állampolgárságát, és ezzel megszűnik az amerikai állampolgársága.¹⁸ Ezzel az amerikai állam „megóvta” honosított állampolgárait a kettős állampolgárságtól.

Nemcsak az államok gyakorlata, hanem a nemzetközi egyezmények is azt az álláspontot rögzítették, hogy a kettős állampolgárság elkerülendő, a hozzá kapcsolódó jogok és kötelezettségek tisztázatlansága miatt. 1930-ban ez kifejezetten rögzítették, amikor a Nemzetek Szövetségének égisze alatt elfogadták az állampolgársági jogszabályok összeütközéséről szóló, 1930. évi Hágai Egyezményt továbbiakban Hágai Egyezményt.¹⁹ Ennek szellemiségét talán a

¹³ Mindez elkerülhető lett volna a *ius soli* elv kizárólagos alkalmazása mellett, viszont az államok többsége nemhogy teljes egészében de sokszor még kiegészítő jelleggel sem alkalmazta ezt az elvet. - MARTIN, DAVID A.: *Introduction: the Trend Toward Dual Nationality*, in: MARTIN, DAVID A.-HAILBRONNER, KAY (szerk.): *Rights and Duties of Dual Nationals, Evolution and Prospects*, The Hague / London / New York, 2003, 6.p.

¹⁴ FAIST 2001, 10.p.

¹⁵ MARTIN, DAVID A.: *Introduction: the Trend Toward Dual Nationality*, in: MARTIN, DAVID A.-HAILBRONNER, KAY (szerk.): *Rights and Duties of Dual Nationals, Evolution and Prospects*, The Hague / London / New York, 2003, 6.p.

¹⁶ MARGIOTTA-VONK 2010, 3.p.

¹⁷ HOWARD, MARC MORJÉ: *Variation in Dual Citizenship Policies in the Countries of the EU*, *International Migration Review* Vol. 39 No.3, 2005, 700.p.

¹⁸ SZABÓ 2013, 129.p.

következésképp lehetne összefoglalni: „a nemzetközi közösség érdeke, hogy minden tagja elismerje azt, hogy minden személynek joga van egy állam állampolgárságára, azonban csak egy államéra.”²⁰ A rendszert két alapszabály jellemezte. Egy új állampolgárság megszerzése a korábbi elvesztésével járt, mivel a legtöbb állam automatikusan megfosztotta állampolgárságától az egyént, amennyiben azt egy másik államban honosították. Ez akkor is előfordulhatott, ha az állam állampolgára egy másik államban katonai szolgálatot, politikai szerepet vállalt, vagy más formában adta tanúságát politikai és szociális elkötelezettségének. Ez a legtöbb bevándorlót fogadó országban együtt járhatott azzal is, hogy az állam állampolgárságát megszerezni kívánó külföldinek le kellett mondania korábbi állampolgárságáról. Másrészt azt követelte meg az állam területén való születéssel automatikusan kettős állampolgárságot szerzett egyéntől, hogy nagykorúsága elérésekor válasszon a két állampolgárság között.²¹ Ez az álláspont a két világháború közötti időszakban is érvényesült, és 1954-ben, amikor a Nemzetközi Jogi Bizottság újfent kijelentette, hogy „minden személy jogosult egy állam állampolgárságára, de csak egyére”²² úgy tűnt, semmilyen változás nem várható a nemzetközi megítélésben.

Mindazonáltal nem lehetett teljes mértékben elkerülni a kettős állampolgárságot, hiszen a második világháború után az emberi jogok nemzetközi garantálásával, így például a nők férfiak közötti egyenjogúsítási törekvésekkel, közvetett módon a kettős állampolgárság megítélése is változott. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata szerint mindenkinek joga van az állampolgársághoz, attól önkényesen senkit sem lehet megfosztani,²³ sőt fel kell lépni a hontalansággal szemben.²⁴ Az állampolgársághoz (megőrzéséhez) való jog nemzetközi szinten biztosított alapjoggá vált, megtiltva a részes államoknak, hogy attól önkényesen megfosszák állampolgáraikat.²⁵ Ezzel egy időben, olyan nemzetközi szabályok is születtek, amelyek a többes állampolgárság kérdéseit rendezték. Például választ adtak arra, hogyan lehet összehangolni az államok eltérő szabályozásából adódó jogi helyzeteket.²⁶ 1957-ben aztán elfogadták a New York-i egyezményt a Férje-

¹⁹ *Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Law*, League of Nations, Treaty Series, vol. 179, 89. no. 4137.

²⁰ Hágai Egyezmény 1, 2. cikke.

²¹ Hágai Egyezmény 6. cikke

²² *Yearbook of the International Law Commission*, 1954. Vol. II. Documents of the sixth session including the report of the Commission to the General Assembly: Document A/CN.4/84: Survey of the problem of multiple nationality prepared by the Secretariat Report of the International Law Commission to the General Assembly (United Nations Publications A/CN.4/SER.A/1954/Add.1.).

²³ Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, ENSZ Közgyűlés 217 A (III) határozata, 1948. december 10., 15. cikk.

²⁴ Hasonló szabályt tartalmaz az Amerikai Emberi Jogi Egyezménye (20. cikk (1) is).

²⁵ SZABÓ 2013, 131.p.

zett Nők Állampolgárságáról, amely megszüntette azt a gyakorlatot, hogy a nők állampolgársága férjük állampolgárságának függvénye.²⁷ Ennek köszönhetően, a nők megtarthatták állampolgárságukat házasságkötésüket követően is.²⁸ Másrészt a család fokozottabb védelmének keretei között lehetővé vált az is, hogy a gyermek mindkét szülője állampolgárságát megkapja.²⁹

Az államok kitartottak korábbi meggyőződésük mellett, és 1963-ban az európai országok egy része³⁰ aláírta az Európa Tanács egyezményét a többes állampolgárság eseteinek csökkentéséről és a többes állampolgárság eseteiben a teljesítendő katonai kötelezettségekről.³¹ Az Egyezmény célja az volt, hogy a többes állampolgárságot amennyire lehetséges visszaszorítsák, eseteit csökkentsék. Az Egyezmény 1. cikke úgy rendelkezik, hogy azok, akik saját akaratukból szereznek meg egy másik állampolgárságot, veszítsék el korábbi állampolgárságukat. Az Egyezmény általános indoklása mellett gyakorlati rendelkezéseken keresztül is kezelte a kettős vagy többes állampolgárok jogainak és kötelezettségeinek lehetséges ütközését. Vegyes házasságok vagy ebből született gyermekek esetén a párnak, illetve gyermekeiknek választaniuk kell, elkerülvén a megosztott hűséget, identitást, a tisztázatlan adózási kötelezettségeket és a katonai szolgálat lehetséges ütközését.³² Bár az Egyezményt az európai államok közül csak 12-en ratifikálták, kijelenthető, hogy hűen tükrözte a kor általános nemzetközi megközelítését, miszerint az egyének egynél több állampolgársággal nem rendelkezhetnek.

Az 1963 után végbemenő változás hatására az Európa Tanács úgy döntött, hogy újra megfontolja a többes állampolgárság kérdését, figyelembe véve, hogy

²⁶ Jegyzőkönyv a többes állampolgárság eseteinek csökkentéséről és a többes állampolgárság eseteiben a teljesítendő katonai kötelezettségekről kötött egyezményhez (Strasbourg, 1977. november 24. no 96); Kiegészítő jegyzőkönyv a többes állampolgárság eseteinek csökkentéséről és a többes állampolgárság eseteiben a teljesítendő katonai kötelezettségekről kötött egyezményhez (Strasbourg, 1977. november 24. no 95); Második kiegészítő jegyzőkönyv a többes állampolgárság eseteinek csökkentéséről és a többes állampolgárság eseteiben a teljesítendő katonai kötelezettségekről kötött egyezményhez (Strasbourg, 1993. február 2. no 149).

²⁷ Ezt megelőzően a nők automatikusan elveszítették állampolgárságukat, ha egy külföldi férfihoz mentek feleségül és automatikusan a férjük állampolgárságát kapták meg, melyet egy esetleges válással azonnal el is veszítettek.

²⁸ A férjzett nők állampolgárságáról szóló, New-Yorkban, 1957. évi február hó 20. napján kelt nemzetközi egyezmény I-II. cikke.

²⁹ FAIST 2001, 14. p.

³⁰ Az Egyezményt Ausztria, Dánia, Franciaország, Németország, Olaszország, Luxemburg, Hollandia, Norvégia és Svédország ratifikálta, Írország, Spanyolország és az Egyesült Királyság csak aláírta az Egyezményt.

³¹ Egyezmény a többes állampolgárság eseteinek csökkentéséről és a többes állampolgárság eseteiben a teljesítendő katonai kötelezettségekről (Strasbourg, 1963. május 6. no. 43)

³² HOWARD 2005, 702.p.

több állam kívánatosnak tartotta, hogy állampolgársága megszerzése megfeleljen az emberi jogi egyezmények rendelkezéseinek, illetve az érintetteknek lehetővé tegye származási állampolgárságuk megtartását. Szükségszerűvé vált egy átfogó egyezmény kidolgozása, amely tartalmazza az állampolgársággal kapcsolatos kérdések európai minimumait. 1992-ben a többes állampolgársággal foglalkozó Szakértői Bizottság elkészítette a tervezetet, amelyet átdolgozott formában 'Európai Egyezmény Az Állampolgárságról' címmel 1995. februárjában közzétettek, majd a Jogi Együttműködési Európai Bizottság véglegesítette szövegtervezetet. 1997 májusában a Miniszterek Bizottsága elfogadta, s 1997. novemberében megnyitották aláírásra.³³

3. A kettős állampolgárság mai nemzetközi szabályozása

Bár a Nemzetközi Bíróság 1955-ös Nottebohm-ügye óta sokat változott a nemzetközi közösség álláspontja, valódi eredményt a nemzetközi közösség hozzáállásában csak az Európa Tanács égisze alatt megszületett 1997. évi Állampolgárságról szóló Európai Egyezmény jelentett. Amellett, hogy az Egyezmény 3. cikke továbbra is leszögezi, hogy minden állam maga dönti el a saját joga szerint, hogy kit tekint állampolgárának, azt is lehetővé teszi a 15.cikk, hogy az Egyezmény részes felei meghatározzák, engedélyezik-e polgáraik számára a többes állampolgárságot, ha az összhangban van a nemzetközi egyezményekkel, nemzetközi szokásjoggal és az általános jogelvekkel.³⁴ Ugyanakkor az 5. cikk előírja, hogy az állampolgárságra vonatkozó szabályai "nem tartalmazhatnak megkülönböztetést, vagy nem foglalhatnak magukban semmilyen olyan gyakorlatot, amely kimeríti a nemen, valláson, fajon, bőrszínen vagy nemzeti vagy etnikai származáson alapuló diszkriminációt. Újdonság, hogy az Egyezmény a nemzetközi jog adta keretek között, *korlátozni kívánja az államok abszolút szuverenitását* a (többes) állampolgárság kérdésében. A 14.cikk arról rendelkezik, hogy megőrzendő annak a (többes) állampolgársága, aki ex lege szerez állampolgárságot születésével (különböző állampolgárságú szülőktől) vagy házasságkötéssel. Arra is tekintettel van a 16.cikk, hogy honosítással is lehetőség legyen a többes állampolgárság megszerzésére, ha az eredeti állampolgárságáról való lemondás, annak megszüntetése nem lehetséges, vagy ésszerűtlen lenne.³⁵ Az Egyezmény 17. cikke értelmében a többes állampolgárságúaknak azon aláíró állam területén, ahol laknak, olyan elbánásban kell részesülniük,

³³ CSAPÓ I. JÓZSEF: Szabadon választott nemzeti önazonosság, önként vállalt kettős állampolgárság, Magyar Kisebbség, 1999. 2 sz.

³⁴ Explanatory Report to the European Convention on Nationality 1997. ETS no. 166.

³⁵ SZABÓ 2013, 131.p.

mint a csak egyetlen állampolgársággal rendelkezőknek - például a szavazati jog, a tulajdonszerzés vagy a katonai kötelezettség tekintetében. Tehát az adott állam semmilyen megkülönböztetést nem tehet azon polgárai között, akik csak egy állampolgársággal, és azon polgárok között, akik több állampolgársággal rendelkeznek.³⁶

Összességében kijelenthető, hogy az Egyezmény a nemzetközi közösség korábbi elutasító álláspontjához képest semleges, illetve elfogadó álláspontot foglal el a többes állampolgárságot illetően, és továbbra is az államokra bízva az erről való döntést. Az Egyezmény definíciója szerint a többes állampolgárság „ugyanazon személy által két vagy több állampolgárság egyidejű birtoklása,”³⁷ amely mindösszesen jogi köteleket jelent az állam és állampolgára között, többes állampolgárság esetén tehát többes jogviszonyt. Ez arra engednek következtetni, hogy az államok szabályozására is kihatással levő, a többes állampolgársággal rendelkezők alapvető jogait védő rendelkezések is megjelentek a nemzetközi jogban.

Az Európa Tanács liberálisabb megközelítését a többes állampolgárságot illetően az Emberi Jogok Európai Egyezményének egyes rendelkezései³⁸ és az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata³⁹ révén is visszaköszön. Szintén regionális szintű támogatottságot jelez az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet kisebbségi főbiztosának a nemzeti kisebbségekről az államközi kapcsolatokban c. *Bolzanói Ajánlása*.⁴⁰ Eszerint az államoknak jogukban áll, hogy történelmi, kulturális, családi szálakat és nyelvi kompetenciákat vegyenek figyelembe, amikor külföldön élő egyéneknek állampolgárságot adnak.⁴¹ Szabó szerint ez egyet jelent a többes állampolgárság azon formájának elfogadásával, amely a külföldön élő, de kultúrájukban egy másik országhoz tartozó személyek számára biztosítja az anyaország állampolgárságát.⁴²

4. Kettős állampolgárság az Európai Unióban

A kettős állampolgárság megítélése az Európai Unióban szorosan összefonódott a tagállamok releváns gyakorlatával. Az állampolgárság kérdése, így a töb-

³⁶ TÓTH JUDIT: Miért nem lehet, ha szabad, A többes állampolgárság a nemzetközi és az európai közösségi jog felől http://www.kettosallampolgarsag.mtaki.hu/tanulmanyok/tan_03.htm

³⁷ CSAPÓ 1999

³⁸ Egyezmény az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről, Róma, ETS-005.11, 16. cikk.

³⁹ Tanase v. Moldova (Application no.7/08) Judgment of 27 April 2010, ECtHR Ser A. No. 25. in SZABÓ 2013, 133.p.

⁴⁰ Bozeni/bolzanói ajánlások a nemzeti kisebbségekről az államközi kapcsolatokban, 2008. június, <http://www.mtaki.hu/data/files/94.pdf>

⁴¹ Bolzanói Ajánlás, para.19.

⁴² SZABÓ 2013, 133.p.

bes állampolgárságé is a tagállamok szuverenitásába tartozó kérdés, közös egyetemes uniós szabályozás nem létezik. A Borrás-jelentés⁴³ szerint, mivel az uniós jog hallgat a kettős állampolgárság következményeiről, ezért az egyes államok bírói testületei ebben a tárgyban az általános közösségi szabályok figyelembe vételével, saját nemzeti szabályaikat alkalmazzák.

A tagállami gyakorlat vizsgálata közelebb vihet azoknak a folyamatoknak a megértéséhez melyek befolyásolják az Európai Unió, illetve a tagállamok kettős állampolgársággal kapcsolatos gyakorlatát. Mindazonáltal nehéz egyértelműen kategorizálni és tisztázni a tagállamok gyakorlatát. Egyrészt az uniós szinten megjelenő „nyomás” hatására, másrészt az előző fejezetben említett nemzetközi hatásoknak köszönhetően számos tagállam döntött állampolgársági szabályozásának részbeni vagy teljes átalakításáról, sok esetben alapvetően megváltoztatva addigi gyakorlatát. A joggyakorlat vizsgálatakor a következő szempontokat érdemes kiemelni: az adott tagállam jogában elismerik-e a *ius soli* elvének alkalmazását; melyek, illetve milyen részletesek a honosítás feltételei; a kettős állampolgárság megengedett-e, illetve elvárják-e a korábbi állampolgárságról való lemondást.

Mindezen szempontok alapján, megállapíthatjuk, hogy valamennyi tagállam elfogadja a kettős állampolgárság azon fajtáját, mely a szülők különböző állampolgársága, illetve a *ius sanguinis* - *ius soli* elvének korábban ismertetett kombinációjának eredménye. Ez összhangban van az Emberi Jogok Európai Egyezménye 11. cikkével, mely a születéssel a különböző állampolgársági elvek révén, *ex lege* szerzett többes állampolgárságot megőrzendőnek tartja. Az Egyezmény 16. cikke azt is előírja, hogy a tagállamok elfogadják azon polgárait, akik többes állampolgároknak, akik más államok korlátozó rendelkezései miatt korábbi állampolgárságukról lemondani nem tudnak.

A nagyszámú bevándorlóval rendelkező tagállamok gyakorlata azt mutatja, a kettős állampolgárság mindenekelőtt felfogható egyfajta integrálódást segítő jogi eszköznek is. Ennek a felismerésével egyre több tagállam könnyítette meg, vagy tette elérhetővé a kettős vagy többes állampolgárság megszerzését születés vagy honosítás útján. Mégis viszonylag sok tagállam követeli meg szabályozásában a korábbi állampolgárságról való lemondást a honosítás feltételeként. Ezekben továbbra sem elfogadott a kettős állampolgárság, bár a korábbiakhoz képest enyhítettek a szigorú szabályozáson, néhány kivételes esetben pedig elismerik a kettős állampolgárságot.

⁴³ Magyarázó jelentés az Európai Unióról szóló szerződés K.3 cikkén alapuló, a házassági ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, 1998. május 28-i egyezményhez. Készítette: Alegria BORRÁS, a Barcelonai Egyetem nemzetközi magánjog-professzora (HL C 221., 1998.7.16. 27. o.).

Különösen szigorú a szabályozás Ausztriában és Hollandiában, ahol a saját állampolgáraik vonatkozásában nem engedélyezik a kettős állampolgárságot. Így az *osztrák* állampolgársági szabályozás is megköveteli a korábbi állampolgárságról való lemondást, kivéve akkor, ha a másik állam szabályozása nem teszi lehetővé a lemondást, vagy az olyan fizetési kötelezettséget vonna maga után, mely aránytalan. Mindazonáltal a teljes tiltás megszűnt, és néhány esetben megengedik a kettős állampolgárságot, különösen akkor, ha az a gyermek érdekeit szolgálja. Másfelől az állampolgárság visszavonható, ha az állampolgár egy másik állam hadseregében szolgál.⁴⁴

Hollandiában is változott az álláspont, bár az új megközelítés csak a bevándorlókra vonatkozik. Azok a holland állampolgárok, akik megszerzik egy másik állam állampolgárságát, vagy azok a kettős állampolgár emigránsok, akik már tíz éve külföldön élnek, elvesztik holland állampolgárságukat. Számukra azonban biztosítják a visszahonosítást, kedvező feltételekkel. 2003 óta szigorodtak az integrációs feltételek, egyrészt a nyelvi, másrészt a szociális-tesztek alkalmazásával.⁴⁵

Luxemburg és Németország egy külön kategóriát jelent a szabályozásukon utóbbi években változtató országok között: a változás olyan jelentős, hogy nem csak a kettős állampolgárságot kivételesen lehetővé tevő szabályok megalkotásáról lehet beszámolni, hanem állampolgársági megközelítésük és alapelveik gyökeres átalakulásáról is. Luxemburgban 2009-től a honosítási eljárásban sem követelik meg, hogy a külföldi igazolja korábbi állampolgársága elvesztését vagy azt, hogy a honosítással elveszíti saját joga alapján. Ugyanakkor - ellentételezőként - a minimum tartózkodási időre vonatkozó előírást szigorították, ötről hét évre emeltek a honosításnál a várakozási időt, egyéb integrációs feltételeket (nyelvi vizsga) kívánnak meg. A külföldön élő luxemburgi állampolgárok jogi helyzete szintén kedvezőbb lett, a tartózkodási helyük szerinti állampolgárság megszerzésével nem veszítik el a luxemburgi állampolgárságukat.⁴⁶

Németországban is liberalizálták a kettős állampolgársággal kapcsolatos álláspontot, bár a 2000-es módosításokat követően is fenntartották a főszabályt, hogy a kettős állampolgárságot lehetőleg kerülni kell. Így a német állampolgárság megszerzésével az egyénnek le kell mondania a korábbi állampol-

⁴⁴ STERN, JOACHIM-VALCHARS, GERD: *Country report: Austria*, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013. 34.p. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profiles>

⁴⁵ VAN OERS, RICKY-DE HART, BETTY –GROENENDIJK, KEES: *Country report: The Netherlands*. EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013.14.p. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profiles>,

⁴⁶ SCUTO, DENIS: *Country report: Luxembourg*, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2015.11.p. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profile>

ságáról, bár amennyiben a korábbi állampolgárság elvesztése megfosztaná a személyt jogainak gyakorlásától vagy súlyos gazdasági és pénzügyi helyzetbe kerülne emiatt, akkor eltekintenek a lemondásról. Akkor is így járnak el, ha az állampolgár egy másik uniós tagállam állampolgárságát szerzi meg. A könnyítések sokkal inkább figyelembe veszik a bevándorlók érdekeit, így ezeknek a változásoknak köszönhetően jelentősen megnőtt a honosítással szerzett kettős állampolgárságok száma, miközben a minimális tartózkodási időt tizenöt évről nyolc évre csökkentették. Emellett a *ius soli* elvének bevezetésével már születéssel is lényegesen többen szereznek kettős állampolgárságot, mint korábban. A szabályozás azonban megköveteli, hogy 18 éves korukig eldöntsék, melyik állampolgárságukat tartják meg. Amennyiben úgy döntenek, hogy a külföldit, vagy 23 éves korukig nem nyilatkoznak, akkor a német állampolgárságukat egy bizonyos időn belül elveszítik. Ha a német állampolgárság mellett döntenek, akkor bizonyítaniuk kell, hogy a másikat elveszítették, vagy lemondtak arról. Az itt született gyermekek 21 éves korukig kérelmezhetik a másik állampolgárság megtartásának engedélyezését, amit akkor biztosítanak számukra, ha kötődésük elég szoros a német államhoz. (képzés, tartózkodás révén).⁴⁷ Németország ezekkel a változtatásokkal Európa egyik liberális szabályozását alkotta meg a többes állampolgárságot illetően.

A liberalizálás nem jellemzi a kelet-európai országok nagy részét. A kettős állampolgárságot elutasító tagállamok között a volt szocialista országok közül is különösen szigorú szabályozást találunk Észtországban és Lettországbán. Észtország állampolgársági törvény nem teszi lehetővé, hogy állampolgára egyszerre egy másik állam állampolgárságával is rendelkezzen. Azoknak, akik meg kívánják szerezni az észt állampolgárságot, hat hónapon belül a kérelem benyújtásától számítva igazolniuk kell, hogy a korábbi állampolgárságukról lemondtak, vagy le fognak mondani. Az állampolgársági szabályozás a születéssel szerzett kettős állampolgárságot is el kívánja kerülni: vagy az észt állampolgárságról vagy a másik szerzett állampolgárságról 18-21 éves kor között le kell mondani. Különösen szigorú a szabályozás abban a tekintetben, hogy az észt állampolgárságtól megfosztható egy személy, amennyiben elfogadja, vagy megszerzi egy másik állam állampolgárságát. Bár az állampolgársági törvény szerint a születéssel szerzett észt állampolgárságtól senki sem fosztható meg, nem világos, hogy mi történik azzal az észt állampolgárral, aki úgy szerzi meg egy

⁴⁷ HAILBRONNER, KAY-FARAHAT, ANUSCHEH: *Country report: Germany* 17.p. EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2015. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profiles>

⁴⁸ JÄRVE, PRIIT-POLESHCHUK, VADIM: *Country report: Estonia*, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013. 10.p. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profiles>

másik állam állampolgárságát, hogy nem mond le az észt állampolgárságról.⁴⁸ *Lettországban* a 2013-as változtatások eredményeképp, a kettős állampolgárság már elfogadott azokban az esetekben, ha a lett állampolgár egy EU-s, EFTA, NATO tagország, vagy Ausztrália, Brazília, Új-Zéland állampolgárságát szerzi meg, esetleg olyan országét, amellyel Lettország nemzetközi megállapodást kötött. Egyes esetekben a miniszteri kabinet egyéni mérlegelés alapján dönthet úgy, hogy engedélyezi a lett állampolgárság megtartását szerződés hiányában, amennyiben ez államérdeket szolgál. Azok számára is engedélyezett a kettős állampolgárság, aki házasság vagy örökbefogadás útján szerezték azt meg. A lett szabályozás azokkal az állampolgárokkal is foglalkozik, akik a megszállás alatt menekültek el az országból, vagy deportálták őket, és nem tértek vissza: ők jogosultak arra, hogy lettként kerüljenek regisztrálásra. Ugyanez igaz 2014-ig született leszármazottjaikra is.⁴⁹ *Lengyelországban* – ahol korábban minden lehetséges módon korlátozták a többes állampolgárságot – szintén változás volt: a születéssel szerzett kettős állampolgárság esetében nem követelik meg a kettő közötti választást. Sőt a lengyel állampolgárok szabadon megszerezhetik egy másik állam állampolgárságát anélkül, hogy elveszítenék a lengyelt. A külföldiektől, akik lengyel állampolgárokká kívántak válni 2009-től már nem követelhető meg a másik állampolgársági kötelek felmondása.

Meg kell említeni azokat a tagállamokat is, amelyek alapvetően nem engedélyezik a kettős/többes állampolgárságot, de saját érdekeiknek megfelelően, teret adnak kivételeknek. A *spanyol* szabályozás kedvezményes honosítást enged azoknak, akik Spanyolországgal sajátos történelmi kapcsolattal rendelkező országból vándoroltak be, tehát kettős állampolgárok lesznek, már két éves tartózkodást követően kérelmezheti a honosítást, és megtarthatják korábbi állampolgárságukat, ellentétben a többi külföldivel. Ugyanakkor a spanyol állampolgárok is megtarthatják állampolgárságukat abban az esetben, ha ezen államok állampolgárságát szerzik meg. Egyéb esetben le kell mondani a korábbi állampolgárságról.⁵¹

A hagyományosan *ius sanguinis* elvet követő északi országok, így *Dánia*, *Svédország* és *Finnország* is liberalizálta szabályozását, megszüntetve a kettős állampolgárság teljes elutasítását. Ma már nem jár egy másik állampolgár-

⁴⁹ KRUMA, KRISTINE: Country report: Latvia, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2015. 13.p. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profiles>

⁵⁰ GÓRNY, AGATA-PUDZIANOWSKA, DOROTA: Country report: Poland., EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013. 9.p. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profiles>

⁵¹ RUBIO MARÍN, RUTH-SOBRINO, IRENE- EÉREZ, ALBERTO MARTÍN-MORENO FUENTES, FRANCISCO JAVIER: Country report: Spain. EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2015.4.p. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profiles>

ság megszerzése a korábbi állampolgárság elvesztésével, és az állampolgárságról való lemondást is csak abban az esetben engedélyezik, amennyiben az állampolgár bizonyítja, hogy már egy másik állam állampolgárságával rendelkezik.⁵²

Az emigrációval küzdő országok, Portugália és Olaszország is támogatja a kettős állampolgárságot. *Portugáliában* 1981 óta a kettős állampolgárság teljesen elfogadott. Akik korábban elvesztették portugál állampolgárságukat, vagy önként lemondtak róla, azok kedvezményesen visszahonosíthatók, másrészt a portugál állampolgárság megszerzése nem jár együtt a korábbi állampolgárságról való lemondás kötelezettségével.⁵³ *Olaszországban* pedig a módosításokat követően egyszerűbbé vált, hogy a külföldre emigráns olasz állampolgárok és leszármazóik megtarthassák olasz állampolgárságukat, miközben annak az államnak az állampolgárságát is megszerzik, ahol letelepedtek. Itt azonban a nem uniós polgár személyek honosításának feltételeit tovább szigorították.⁵⁴

Tehát azok az államok, amelyek eddig a *ius sanguinis* elvének rigorózus alkalmazásával megnehezítették a bevándorlók integrációját, állampolgársági szabályozásuk liberalizálásával, és a *ius soli* elvének érvényesítésével jóval kedvezőbb helyzetet teremtettek. Az emigrációval érintett tagállamok a többes állampolgárságot arra használják, hogy külföldre szakadt állampolgáraikkal fenntartsák a kapcsolatot (reethnicizálás).⁵⁵

Az Európai Bíróság is állást foglalt a kettős állampolgárság egyes szempontjairól, és az uniós polgárság kategóriáját használva saját állampolgársági szabályozásuk, így a kettős állampolgársággal kapcsolatos álláspontjuk átgondolására kényszerítette a tagállamokat. A Bíróság egyrészt az alapvető szabadságoknak és a hátrányos megkülönböztetés általános tilalmának jelentőségével foglalkozott a kettős állampolgárság eseteiben (Micheletti-ügy, Garcia Avello-ügy). A nemzetközi jogban ismert szorosabb kapcsolat elvének alkalmazása is felmerült (Hadadi-ügy), és vizsgálta a harmadik állambeliek kettős állampolgárságából folyó jogi problémákat is (Kahveci-ügy, Demirci-ügy).

⁵² ERSB, EVA: *Country report: Denmark*, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013. 28. p., Bernitz, Hedvig: *Country report: Sweden*. EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2012., Fagerlund, Jessica-Brander, Sampo: *Country report: Finland*. EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013. 10. p. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profiles>

⁵³ PIÇARRA, NUNO-GIL, ANA, RITA: *Country report: Portugal*. EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2012. 9. p. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profiles>

⁵⁴ ZINCONE, GIOVANNA-BASIL, MARZIA: *Country report: Italy*. p. 1. EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profiles>

⁵⁵ MARGIOTTA-VONK 2010, 3. p.

5. Az Európai Bíróság kettős állampolgársággal kapcsolatos joggyakorlata

Az Európai Bíróság több döntésében is érintette a kettős állampolgárság kérdéskörét. Anélkül, hogy az uniós jog alkalmazásával egységes uniós álláspontot dolgozott volna ki, joggyakorlata mégis több szempontból is hatással volt a kettős állampolgárság kérdéseire. Egyrészt elfogadva, hogy a tagállami állampolgárság és ezen keresztül az uniós polgárság meghatározása kizárólagos tagállami hatáskörbe tartozó kérdés, döntéseiben a tagállamok állampolgárságának tiszteletben tartására hívta fel a többi tagállam figyelmét. Mivel az uniós polgárság csakis a tagállami állampolgárságon keresztül megszerezhető és az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok is csak ezen keresztül érvényesíthetők, döntéseiben a tagállami állampolgárság védelme, illetve az állampolgársági alapon való megkülönböztetés tilalma is megjelenik. Ez a legfontosabb esetekben egyet jelentett a több állampolgársággal rendelkező uniós polgárok valamennyi állampolgárságának elismerésével, és valamennyi tagállam állampolgársága egyenlőségének hangsúlyozásával.

Az Európai Bíróság joggyakorlata - különösen a Garcia Avello-ügy óta - azt mutatja, hogy uniós viszonylatban is jogi következményekkel járhat a kettős állampolgárság ténye, egyrészt az érvényesíthető jogok, másrészt az egyenlő bánásmód követelményét illetően. A Gullung-ügyben⁵⁶ kimondta, hogy a kettős állampolgárságú uniós polgárok, mindkét állampolgárságukra hivatkozva/támaszkodva érvényesíthetik az uniós jogból származó jogosítványaikat.⁵⁷ Erre alapozva a Micheletti-ügyben⁵⁸ a Bíróság már egyértelműen kijelentette, hogy a nemzetközi jogban szokásos tényleges állampolgárság elvének alkalmazása, a szokásos tartózkodási hely alapú állampolgárság elfogadásánál nem felel meg az uniós jognak.⁵⁹ Bár a Bíróság elismerte a tagállamok kizárólagos hatáskörét az állampolgársági szabályok kialakítására, hangsúlyozta azt is, hogy minderre az uniós joggal összhangban kerülhet sor.⁶⁰ Micheletti Argentínában született olasz szülők gyermekeként, így a *ius soli* elve alapján megszerezte az argentin állampolgárságot, az olaszt pedig a *ius sanguinis* elve alapján. Az ügyben az Európai Bíróság azt vizsgálta, hogy az olasz és argentin kettős állampolgárságú férfi Spanyolországban szabadon létesíthet-e vállalkozást (letelepedés szabadsága) vagy sem, milyen jelentősége van a többes állampolgárságnak. A spa-

⁵⁶ C-292/86 *Claude Gullung v Conseil de l'ordre des avocats du barreau de Colmar et de Saverne* [1988] EBHT I-0111.

⁵⁷ C-292/86 *Gullung-ügy*, para.12.

⁵⁸ C-369/90. *Mario Vicente Micheletti és mások v. Delegacion del Gobierno en Cantabria* [1992] EBHT I-4239.

⁵⁹ C-369/90 *Micheletti-ügy*, para.6.

⁶⁰ C-369/90 *Micheletti-ügy*, para.10.

nyolc polgári törvénykönyv értelmében⁶¹ csak az argentin állampolgárságnak lehetett relevanciája, mert az illető utolsó lakóhelye Argentínában volt. E körülmény okán megtagadták tőle a szabad letelepedést Spanyolországban. Az effektivitás elve alapján Argentínával állt fenn a férfinak valódi, szoros kapcsolata, bár olasz állampolgársággal is rendelkezett. A spanyolok ennek kapcsán úgy nyilatkoztak: tiszteltben tartják az olasz állam jogát, hogy maga határozza meg kit tekint állampolgárának, viszont fenntartják a jogot arra, hogy a kettős állampolgárok kérdését saját elképzeléseik szerint szabályozzák.⁶² Az Európai Bíróság döntésével kiállt a tagállamok állampolgárságot szabályozó hatásköre mellett, és felszólította a tagállamokat, hogy ismerjék el a másik tagállam állampolgárságából fakadó joghatásokat is, főleg ha azok uniós polgárságot biztosítanak az egyén számára. A döntés szerint a tagállamok nem szabhatnak plusz feltételeket a másik állam uniós polgárságot jelentő állampolgársága elfogadásához, főleg ha ez az uniós polgársággal járó jogok érvényesítésében akadályozná a másik állam állampolgárát.⁶³ A Bíróság döntésében az uniós jogra hivatkozva kimondta, hogy ha valaki egyszerre rendelkezik egy uniós és egy harmadik ország állampolgárságával, akkor nem a nemzetközi jogban a Nottebohm-ügy óta elfogadott tényleges állampolgárság elve alapján kell dönteni, a szokásos tartózkodási helye alapján megítélni, mikor van uniós polgársága és így szabad letelepedési joga az egyénnek.⁶⁴ Ezzel tulajdonképpen az uniós jogot felhasználva korlátozta a tagállamokat a kettős állampolgársággal kapcsolatos gyakorlatuk érvényesítésében. Ha máshogy döntött volna a Bíróság, akkor a tagállamok megválaszthatnák, hogy melyik állampolgárságot fogadják el, és melyiket nem, befolyásolva ezzel az uniós polgársághoz és a kapcsolódó jogokhoz jutás lehetőségét.⁶⁵

A *Garcia Avello-ügyben*⁶⁶ már kettős tagállami állampolgárság alapján vizsgálódott a Bíróság az uniós jogban: a kettős állampolgársággal bíró gyermekek a saját tagállamuk szabályozásával szemben hivatkoztak az uniós jog rendelkezéseire. A spanyol-belga kettős állampolgár gyermekek születésüktől fogva Belgiumban éltek, mégis a spanyol névviselési szabályok, és ezáltal spanyol állampolgárságuk elismerését kérték a másik állampolgárságot adó államtól. A szülők szerették volna, ha a gyermekek a spanyol névhasználati szabályok szerint hordják a nevüket, de ezt a kérést a belga hatóságok elutasították. Az uniós joghoz való kötődést az ügyben mindösszesen azt jelentette, hogy a bel-

⁶¹ A Spanyol Polgári Törvénykönyv 9.9. és 9.10. cikke szerint.

⁶² C-369/90 Micheletti-ügy, para. 5.

⁶³ C-369/90 Micheletti-ügy, para. 26-27.

⁶⁴ C-369/90 Micheletti-ügy, para. 11.

⁶⁵ C-369/90 Micheletti-ügy para. 12.

⁶⁶ C-148/02 sz. Carlos Garcia Avello v. Belgium [2003] EBHT I-11613.

ga állampolgárságon kívül spanyol állampolgársággal is rendelkeztek a gyermekek. Az Európai Bíróság talán túlságosan kiterjesztően alkalmazta az uniós jogot, amikor kérdést az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalma alapján vizsgálta. Megállapította: a belga állami intézkedés nem megfelelő, hiszen túl nagy szakmai és magánéleti hátrányt jelent, ez indokoltta teheti a másik tagállam szabályainak alkalmazását, amit a kérelmező saját tagállama nem akadályozhat meg.⁶⁷ Ahogy a Micheletti-ügyben, a főtanácsnok itt is kifejtette, amennyiben az uniós jog kapcsán is érvényesülne az az elv, miszerint csak egy állampolgárság dominálhat és vehető figyelembe, ez egységes és következetes uniós jog hiányában azt eredményezné, hogy minden tagállam eltérő szempontok alapján oldaná meg a kettős állampolgársággal kapcsolatos ügyeket.⁶⁸ Ez pedig a különböző állampolgárságok közötti különbségtételhez vezetne, mely az uniós jog és legfőképp az uniós polgárság jogállása szempontjából megengedhetetlen.

Különösen érdekes tanulsága van a *Rottmann-ügynek*.⁶⁹ Rottmann úr, aki születésénél fogva osztrák állampolgár volt, 1999-ben úgy döntött, hogy a szabad mozgás jogával élve, Németországban telepedik le, és kérelmezi a német állampolgárságot. A honosítás eredményeképp – a többes állampolgársággal szembehelyezkedő osztrák és német szabályozás miatt – elvesztette osztrák állampolgárságát. Ám a honosítási eljárásban személyével kapcsolatban számos büntetőjogi körülmény merült fel, amelynek következtében Németország visszavonta a német állampolgárságot. Így Rottmann urat a kettős állampolgárság helyett a hontalanság jogállásába taszította. Az ügyben a Bíróság nem kérdőjelezte meg a tagállamok jogát arra, hogy a nemzetközi jog elveinek megfelelően maguk határozzák meg, kit tekintenek az állampolgáruknak, ám arra hívta fel a tagállamok figyelmét, hogy egy ilyen döntésnek tekintettel kell lennie az uniós jogra.⁷⁰ Attól, hogy az ügy eldöntése tagállami hatáskörbe tartozik, annak hatása érintheti az uniós polgárság kategóriáját, ezáltal az uniós jogot is. Mivel a tagállami állampolgárság visszavonása az uniós polgárság megszűnését is eredményezte Rottmann úr esetében, az ügy az uniós jog hatálya alá tartozik „jellegénél és következményeinél fogva”.⁷¹ Így nemcsak a tagállami állampolgárság megadása, hanem annak elvesztése is sértheti az uniós jogot. A Bíróság azonban azt is leszögezte, hogy nem tiltható meg a tagállamnak az állampolgársági

⁶⁷ C-148/02 *Garcia Avello-ügy*, para.36.

⁶⁸ C-148/02 sz. *Carlos Garcia Avello v. Belgium* [2003] EBHT I-11613. *Jacobs főtanácsnok indítványa* (Az ismertetés napja: 2003. május 22.)-para.43.

⁶⁹ C-135/08 *Janko Rottmann v. Freistaat Bayern*, (EBHT 2010.I-01449.o.)

⁷⁰ C-135/08 *Janko Rottmann v. Freistaat Bayern*, para.47.

⁷¹ C-135/08 *Janko Rottmann v. Freistaat Bayern*, para.42.

szabályok betartatása, illetve az állampolgárságot érintő döntések meghozatala, bár eljárásukban az uniós jogra, az arányosság elvére tekintettel kell lenniük, különösen akkor, ha intézkedésükkel az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok gyakorlását korlátozhatják.⁷² (Rottmann-teszt.) Kérdés, hogy az állampolgárság megvonásának az állampolgársági rendelkezések alapján történő, a fellebbezés lehetőségét kizáró gyakorlata megfelel-e az uniós követelményeknek.

Az említett jogesetek fényében megállapítható, hogy bár az Európai Unió nem kötelezheti a tagállamokat szabályaik megváltoztatására, de elérheti, hogy egyfajta kiigazító harmonizáció kezdődjön meg a tagállamokban.⁷³ Ez megvalósulhat a bírósági esetjog nyomására, de akár az uniós szintű célok megvalósítása érdekében elfogadott koordinációs vagy uniós jogközelítő intézkedések⁷⁴ révén is. A vizsgált jogesetek hatása megkérdőjelezhetetlen, például Spanyolországban a Micheletti-ügy után sor került az állampolgársági szabályozás kiigazítására, számos kiegészítő jegyzőkönyvet fogadtak el a volt spanyolt gyarmatokkal kötött nemzetközi megállapodások részeként, miszerint azon latin-amerikai állampolgárok számára is aktív, tehát uniós polgárságot jelentő spanyol állampolgárságot kell biztosítani, akik nem tartózkodnak Spanyolországban.⁷⁵ A Rottmann-ítélet hatására Németország is változtatott, hiszen ma már eltekint a korábbi állampolgárságról való lemondástól, ha annak elvesztése megfosztaná a személyt jogainak gyakorlásától. Ausztria pedig rögzítette szabályozásában, hogy az állampolgárság ilyen formán történő elvesztése nem eredményezhet hontalanságot.⁷⁶

Ebbe a sorba illeszkedik a Hadadi-ügy⁷⁷ is: egy francia-magyar kettős állampolgárságú házaspár bontópere kapcsán merültek fel joghatósági kérdések. A házastársak szokásos tartózkodási helye Franciaország volt és az állampolgárságon kívül tényleges, szoros kapcsolatuk nem volt Magyarországgal. Az előzetes döntéshozatal során az alapügyben eljáró bíróság többek között arra kereste a választ, hogy a joghatósági kérdésekben irányadó 2201/2003/EK rendeletet alkalmazásakor melyik állampolgárságot kell meghatározónak tekinteni, alapul venni.⁷⁸ A rendelet 3. cikk (1) bekezdésének b) pontja szerint a házasság

⁷² C-135/08 Janko Rottmann v. Freistaat Bayern, paras.55,59.

⁷³ Rostek, Karolina-Davies, Gareth: *The Impact of Union Citizenship on National Citizenship Policies*.p.3. In *European Integration online Papers*, 2006. július 4.,8.p.<http://eiop.or.at/eiop/pdf/2006-005.pdf>

⁷⁴ A Tanács 2003.november 25-i 2003/109/EK irányelve a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról (HL L 16., 2004.1.23., 44—53. o.)

⁷⁵ MARGIOTTA-VONK 2010, 17.p.

⁷⁶ STERN-VALCHARS 2013, 34.p.

⁷⁷ C-168/08 László Hadadi (Hadady) és Csilla Márta Mesko [2009] EBHT I-6871. para. 59.

⁷⁸ C-168/08.Laszlo Hadadi (Hadady)és Csilla Marta Mesko, para.23.

felbontásával kapcsolatos ügyekben annak a tagállamnak a bírósági rendelkeznek joghatósággal, amelynek mindkét házastárs állampolgára. Arra az esetre nem tartalmaz a rendelkezés különleges szabályozást, ha mindkét házastárs ugyanazon államok kettős állampolgára.⁷⁹ Mindazonáltal felmerül a kérdés, hogy ilyenkor azt az állampolgárságot kell-e meghatározónak tekinteni, amelyhez az adott személy/eket a gyakorlatban szorosabb kapcsolat fűzi.⁸⁰ Vajon csak a legszorosabb kapcsolatot kifejező állampolgárság szerinti tagállam bírósági rendelkeznek joghatósággal?⁸¹ A Bíróság mérlegelte azt a lehetőséget is, amely szerint mindkét állampolgárság egyenrangú, és a kérelmező által szabadon választható joghatóságot alapoz meg. Következésképpen annak a tagállamnak a bírósága rendelkezik joghatósággal, amelyet először kerestek meg.⁸²

A főtanácsnok vitatta,⁸³ hogy a házastársak közös állampolgárságát a 2201/2003/EK rendelet alkalmazásakor kizárólag a francia nemzeti jog alapján kell megítélni, mivel a francia jog értelmében (hasonlóan más uniós tagállamokéhoz) a francia állampolgársággal is rendelkező többes állampolgárságú személyeket úgy kell tekinteni, mintha csak francia állampolgársággal rendelkeznének, figyelmen kívül hagyva e személyek többes állampolgárságát.⁸⁴ A főtanácsnok indítványában ezért a 2201/2003/EK rendelet akként való értelmezése mellett érvelt, hogy a joghatóság megállapítása során figyelembe kell venni a felek másik állampolgárságát is.⁸⁵ A luxemburgi fórum előzetes döntéshozatali eljárásában úgy határozott, hogy kettős állampolgárság esetén, még ha az érintett felek hivatkoznak is a számukra szorosabb kapcsolatot kifejező állampolgárságra, az nem szolgálhat alapul a tagállami állampolgárságok közti sorrend felállítására, így valamely állampolgárság szerinti tagállam joghatósága elsőbbségének megállapítására.⁸⁶ Indoklásként kifejtette, a joghatóságot megalapozó rendelet az állampolgársághoz kapcsolódó semmiféle többletkritériumot nem határoz meg, így például a szoros kapcsolat meglétét sem. Így ha a Bíróság úgy döntene, hogy csak a „szorosabb kapcsolatot tükröző” állampolgárságot lehetne figyelembe venni a rendelet 3. cikk (1) bekezdésének alkalmazásakor, az ellentétes lenne az Unió és a rendelet meg-

⁷⁹ C-168/08.Laszlo Hadadi (Hadady) és Csilla Marta Mesko, para.25.

⁸⁰ C-168/08.Laszlo Hadadi (Hadady) és Csilla Marta Mesko, para.26.

⁸¹ WOPERA ZSUZSA: A Hadadi-ügy, A kettős állampolgárság megítélése a házassági perek joghatósági szabályaiban, JeMa 2010/1,70.p.

⁸² C-168/08.Laszlo Hadadi (Hadady) és Csilla Marta Mesko, para.27.

⁸³ C-168/08.Laszlo Hadadi (Hadady) és Csilla Marta Mesko, Kokott főtanácsnok 2009. március 12-én ismertetett indítványa, para. 33.

⁸⁴ WOPERA 2010, 70.p.

⁸⁵ C-168/08. sz. ügy, Laszlo Hadadi (Hadady) és Csilla Marta Mesko, Kokott főtanácsnok 2009. március 12-én ismertetett indítványa, para. 42.

⁸⁶ C-168/08.Laszlo Hadadi (Hadady) és Csilla Marta Mesko, para.54.

alkotásának célkitűzésével.⁸⁷ Hiszen az Unió célja egy olyan szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozása, ahol a tagállamok állampolgárai szabadon mozoghatnak és élhetnek szabad választásuk alapján a jog adta lehetőségekkel.⁸⁸ A Bíróság kiemelte, hogy azon tagállamok bíróságai, amelynek a felek az állampolgárai, valamennyien joghatósággal rendelkeznek, így a házastársak bármelyike jogosult tetszése szerint bármelyik tagállami bíróság előtt eljárást indítani.⁸⁹ Ezzel a Bíróság elismerte azt, hogy a többes állampolgársággal rendelkező uniós polgárok állampolgárságai között nem tehető különbség. Az eljáró bíróság, illetve egy tagállam sem nem hagyhatja figyelmen kívül az érintettek másik állampolgárságát oly módon, mintha csak az eljáró bíróság helye szerinti tagállam állampolgárságával rendelkeznének.⁹⁰ Ez a megállapítás logikus folytatása a Micheletti-ügyben megkezdett joggyakorlatnak, és magyarázatul szolgál a későbbi jogesetek döntéseire is.

Különösen érdekes vonulata a Bíróság kettős állampolgársággal kapcsolatos joggyakorlatának, amikor olyan többes állampolgárságot érintő jogi kérdéssel találkozunk, ahol egy uniós polgárságot jelentő tagállami állampolgárság és egy harmadik állam állampolgársága áll együtt. Ezekben az esetekben leginkább az uniós polgárságból folyó jogosultságok korlátozás nélküli érvényesítésének kérdése került a középpontba. A *Kahveci és Inan egyesített* ügyben holland–török kettős állampolgárságú munkavállalók családtagjai, a török munkavállalók számára a család egységét biztosító 1/80 határozatra⁹¹ (illetve a társulási megállapodás szerint) hivatkozva, szerették volna a munkavállaláshoz kapcsolódó jogait érvényesíteni. A Bíróság előtt kérdésként merült fel, hogy erre a török munkavállalókra vonatkozó határozatra hivatkozhatnak –e, ha közben a török munkavállaló családtagok megszerezték a fogadó tagállam állampolgárságát. A holland kormány azzal érvelt, hogy ha egy személy kettős állampolgársággal rendelkezik, beleértve a fogadó tagállam szerinti állampolgárságot is, akkor az állam a „saját” állampolgáira vonatkozó szabályokat alkalmazhatja az ügyben. Egy ilyen helyzetben lévő kettős állampolgárságú személy nem választhat szabadon aszerint, ami egy adott helyzetben leginkább érdekében állónak tűnik.⁹² Az érvelés szerint ez az uniós polgárok bizonyos csoportjának (vagyis a

⁸⁷ C-168/08. Laszlo Hadadi (Hadady) és Csilla Marta Mesko, para.53.

⁸⁸ C-168/08. Laszlo Hadadi (Hadady) és Csilla Marta Mesko, Kokott főtanácsnok 2009. március 12-én ismertetett indítványa, para.56

⁸⁹ C-168/08. Laszlo Hadadi (Hadady) és Csilla Marta Mesko, para.58.

⁹⁰ C-168/08. Laszlo Hadadi (Hadady) és Csilla Marta Mesko, para. 41.

⁹¹ 1/80 EKG–Törökország társulási tanácsi határozat

⁹² C-7/10. és C-9/10. Staatssecretaris van Justitie kontra Tayfun Kahveci és Osman Inan egyesített ügyek, [2012] Eleanor Sharpston főtanácsnok indítványa (Az ismertetés napja: 2011. október 20.) para.66.

török állampolgársággal és valamely tagállam állampolgárságával rendelkező kettős állampolgároknak) kedvezőbb bánásmódot biztosítana, ami a gyakorlatban az uniós polgárok különböző kategóriái közötti különbségtételhez vezetne, ellentétes lenne a hátrányos megkülönböztetés tilalmának általános elvével.⁹³ Ezért ha a török munkavállalók megszerezték a fogadó tagállam állampolgárságát, többé nem lesznek „török munkavállalók” a 1/80 határozat értelmében, és ettől kezdve jogaikat az új állampolgárságuk szerinti nemzeti jogból, illetve az uniós jogból eredeztethetik.⁹⁴ A Bíróság azonban úgy döntött, hogy a kettős holland-török állampolgárok szabadon választhatnak: uniós polgárként vagy török állampolgárként kívánják-e jogaikat érvényesíteni. Amennyiben a török-uniós családdegysítési szabályok kedvezőbb elbánást biztosítanak, mint a holland jog, akkor jogosultak a török társulási megállapodás alapján biztosított jogi helyzetet élvezni, és a számukra kedvezőbb családdegysítési szabályokat alkalmazni. Az indoklás szerint a tagállami hatóságok nem hagyhatják figyelmen kívül az érintettek török állampolgárságát, amikor azokkal a családtagokkal van dolguk, akik nem uniós polgárok. Ennek az az oka, hogy a hatóságoknak az illető családtaggal való kapcsolata felől nézve a többes állampolgárságú munkavállaló továbbra is török állampolgár, aki jogszerűen szerepel Hollandia munkaerőpiacán. Amennyiben a szóban forgó munkavállalók jogszerűen léptek be az adott tagállamba, családtagjaikat megilletik a 7. cikk szerinti jogok, akkor is, ha azt a személyt, akinek jogán őket ezek a jogok megilletik, már nem, mivel a szóban forgó tagállam hatóságainak e személlyel kapcsolatban figyelmen kívül kell hagyniuk az illető állampolgársági státuszának egyik felét.⁹⁵ Az érvelés mindenképpen elfogadható az uniós jog szempontjából viszont megkérdőjelezhető az egyenlő bánásmód elve miatt. Míg a Kahveci és Inan-ügy elismerte a többes állampolgárok választási lehetőségét hasonlóan az uniós polgárok jogállásához, addig a Demirci-ügyben⁹⁶ a Bíróság egy másfajta érvelést használva, az ellenkező eredményre jutott.

M. S. Demirci és másik öt korábbi migráns munkavállaló (a továbbiakban: érdekeltek) török állampolgárként néhány éven át Hollandiában dolgoztak, éltek. Rokkantság miatt munkaképtelenek lettek, és ennek megfelelően rokkantsági támogatást, valamint a TW alapján nem járulékalapú, kiegészítő ellátást ítélt meg nekik. A kiegészítő ellátás célja annak biztosítása, hogy a rokkantsági támogatás révén a jogosult jövedelme minél inkább megközelítse

⁹³ C-7/10. és C-9/10 Kahveci és Inan egyesített ügyek, para.33.

⁹⁴ C-7/10. és C-9/10 Kahveci és Inan egyesített ügyek, para.32.

⁹⁵ Kahveci és Inan egyesített ügyek, para.21.

⁹⁶ C-171/13. Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv) kontra M. S. Demirci és társai [2015]

a minimálbér szintjét. 2000 előtt az érdekeltek mindegyike visszatért Törökországba, jóllehet időközben megszerezték – a török állampolgárság mellett – a holland állampolgárságot is, és így továbbra is megillette őket a jog, hogy Hollandiában lakjanak. Amikor a hatóságok fokozatosan megvonták a kiegészítő ellátást, az érdekeltek az erről szóló határozatokat megfellebbezték. A jogorvoslat alapján időszakosan visszakapták az ellátást, de – a körülményektől függően – 2004-től vagy 2007-től kezdve végleg megvonta azt.⁹⁷ A felperesek a török-EU megállapodásra hivatkozva fellebbeztek a döntés ellen, hiszen álláspontjuk szerint a holland hatóságok, a saját állampolgáraiktól elvehetik a támogatást, ha azok az EU területén kívül élnek, de ezt nem tehetik meg azokkal a török állampolgárokkal, akik teljesítik a munkavállaló fogalmi feltételeit. A 3/80 határozat⁹⁸ 6.cikke védi a török állampolgárokat Törökországba való visszatérésüket követően is, a szociális juttatások terén. Mindazonáltal a kettős török-holland állampolgárok más uniós polgárokhoz képest kedvezőbb pozícióba kerülnének, ha továbbra is a korábbi szociális juttatást kapnák, úgy hogy az előírt tartózkodási feltételeket nem teljesítik.⁹⁹ Míg a török megállapodás személyi hatálya alá tartozók korlátozottan élhetnek a tartózkodás jogával, addig a kettős állampolgár felperesek bármikor visszatérhetnek Hollandiába, és teljesíthetik a tartózkodás feltételét.¹⁰⁰ Végül a Bíróság úgy döntött, hogy ha lehetővé tenné Demirci számára, hogy továbbra is az 3/80 határozatra hivatkozzon, miközben nem teljesíti a tartózkodási feltételeket, ezzel kedvezőbb helyzetbe hozná, mint az uniós tagállamok állampolgárait.¹⁰¹ Ezzel a Bíróság egyértelművé tette, hogy a kettős állampolgárok esetében csak akkor biztosítja a választás lehetőségét, ha ez a harmadik állampolgárok integrációját és jogait érvényesítését támogatja, és segíti az Európai Unió területén.

Míg a Kahveci-ügyben a pozitív döntés és a választás lehetősége a családegyesítést segítette és tette minél kedvezőbb módon lehetővé, addig a Demirci-ügyben csak a pénzügyi lehetőségek javítása volt a kérelmezők célja, érdekük és jogaik tekintetében.¹⁰² A család egységének biztosítása ezzel szemben segíti az integrációt és a nemzeti szabályok alkalmazása korlátozná a harmadik állambeliek ezen jogát.¹⁰³ Így a Demirci-ügyben a Bíróság a kettős állampolgárok jogérvényesítése ellen döntött, a Bíróság továbbra is nyitva hagyta a lehetőséget a többes állampolgárok valamennyi állampolgársága szerinti joguk érvényesítésére, az eset

⁹⁷ C-171/13. Demirci-ügy, para.19-20.

⁹⁸ 1980. szeptember 19 i 3/80 társulási tanácsi határozat (HL 1983. C 110., 60. o)

⁹⁹ C-171/13. Demirci-ügy, para.58.

¹⁰⁰ C-171/13. Demirci-ügy, para. 65-67.

¹⁰¹ C-171/13. Demirci-ügy, para. 72.

¹⁰² C-171/13. Demirci-ügy, para.70.

¹⁰³ C-171/13. Demirci-ügy, paras. 67-68.

körülményeinek függvényében. Ennek során az is előfordulhat, hogy a többes állampolgárok jogaik érvényesítése során kedvezőbb helyzetbe kerülnek, mint azok a személyek, akik csak egy állampolgársággal rendelkeznek.

6. Az uniós polgárság, mint kettős állampolgárság?

Az uniós polgárság Maastrichti Szerződéssel történt bevezetésével az állampolgárság-polgárság kategóriája új szinttel bővült. Sokan ezt az új szintet már a szupranacionális állampolgárság kategóriájaként üdvözlötték.¹⁰⁴ Egyes jogirodalmi állásfoglalások szerint megszületett az uniós szintű automatikus kettős állampolgárság,¹⁰⁵ mivel az uniós polgárság bevezetésével valamennyi tagállami állampolgár anélkül, hogy elvesztette volna tagállami állampolgárságát, automatikusan uniós polgárrá vált. Bár az uniós polgárság valóban egy olyan jogállást teremtett meg, mely az uniós jog és a tagállamok joga szempontjából egyenlő bánásmódban kívánja részesíteni a vele rendelkezőket, függetlenül az állampolgárságuktól, mégsem tekinthető egy mindent felülíró, vagy akár kettős állampolgárságnak.¹⁰⁶ Sokkal inkább egyfajta multi-állampolgárságról van szó, mely uniós szinten (szupranacionális), regionálisan és nemzeti szinten is érvényesül, jogot biztosít a vele rendelkezőknek.¹⁰⁷ Egy olyan sokarcú polgárságról van szó, mely állami és nemzetek feletti szintén is értelmezhető és érvényesíthető.¹⁰⁸ A klasszikus állampolgársághoz képest egyfajta transznacionális, vagy legalábbis posztznacionális jelleggel bír, de semmiképp sem egyenrangú azzal. Sem lemondani, sem megszerezni nem lehet más módon, mint egy tagállami állampolgárságon keresztül, az uniós polgárság a tagállami állampolgárságra épül, elválaszthatatlan attól. Az uniós polgárság csak kiegészíti, nem helyettesíti¹⁰⁹ a tagállami állampolgárságot, olyan plusz jogosítványokat biztosít a tagállami állampolgársághoz képest, melyek még teljesebbé teszik az uniós alapszabadságok érvényesítését.

Azokat az uniós polgárokat, akik valamely más tagállamban telepednek le, speciális jogi helyzet jellemzi.¹¹⁰ Eszerint az uniós polgárok egy másik tag-

¹⁰⁴ SZABÓ 2013, 128.p.

¹⁰⁵ Closa, Carlos: *Citizenship of the Union and Nationality of Member States*, *Common Market Law Review* 32/1995

¹⁰⁶ Az Alkotmányos szerződést előkészítő Konvent a szöveg első változatában, még a „kettős állampolgárság” kifejezést használta az uniós polgárság kapcsán.

¹⁰⁷ FAIST 2001, 18.p.

¹⁰⁸ FAIST 2001, 17.p.

¹⁰⁹ Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés Treaty 20.cikk(1). O.J. (C 115) 47, 53.

¹¹⁰ Bauböck a „denzienship” kifejezést használja álláspontom szerint helytelenül, l. SCHIFFNER IMOLA: A harmadik államok állampolgárainak jogi helyzete az Európai Unióban, avagy az uniós denzienship jogállása, *Miskolci Jogi Szemle* 2015.

államban hasonló jogokkal bírnak, mint az állam állampolgárai, a politikai jogosultságokon és a közszolgáltatásban való részvétel lehetősége nélkül. Így viszont jogaik teljességét továbbra is egy állampolgárság és nem egy uniós jogosultságokat jelentő uniós polgárság biztosítja. A tagállamok gyakorlatában azonban jelenleg is előfordul a korábbi állampolgárságról való lemondás megkövetelése, ami visszatartó erő lehet az új állampolgárság megszerzésénél. Így bár egy másik tagállamból származó uniós polgár minden valószínűség szerint képes teljesíteni a honosításhoz szükséges tartózkodási és integrációs feltételeket, mégsem dönt egyértelműen az „új” tagállam állampolgársága mellett.¹¹¹ Ezzel magyarázható, hogy több tagállam is úgy döntött, hogy eltérő honosítási feltételeket alkalmaz az uniós polgárok és a harmadik állambeliek kapcsán. Például Ausztria, Németország kedvezőbb honosítási feltételeket¹¹² szabott meg az uniós polgárok számára.¹¹³ Németországban a módosítások eredményeképp más uniós tagállamok állampolgáraitól a korábbi állampolgárságról való lemondást már nem követeli meg a szabályozás.¹¹⁴ Másrészt a legtöbb tagállamban a más tagállamokból érkező uniós polgárok gyermekei is jogosulttá válnak az ottani állampolgárságra, annál a ténynél fogva, hogy szüleik uniós polgárként jogszerűen tartózkodnak a tagállam területén. (Egyesült Királyság, Írország)¹¹⁵ Olaszország¹¹⁶ és Magyarország pedig gyorsabb honosítást tesz lehetővé az uniós polgárok esetében.¹¹⁷

Ez a tendencia tovább növeli a jogállásbeli különbségeket az Európai Unió területén élő uniós polgárok és harmadik állambeliek között, bár éppen csökkennie kellene az egyenlő bánásmód elve alapján.¹¹⁸ A harmadik államok polgárai számára továbbra is egy tagállami állampolgárság megszerzése jelenti a kizárólagos utat az uniós polgárság felé, és irreleváns, hogy melyik tagállam

¹¹¹ KOCHENOV, DIMITRY: *Double Nationality in the EU: An Argument for Tolerance*, *European Law Journal* 2011, 20.p.

¹¹² Olaszországban 1992-ben, Ausztriában 1998-ban, Magyarországon 2003-ban, Romániában 2008-ban vezettek be az uniós polgárok számára kedvezőbb honosítási feltételeket.

¹¹³ BAUBÖCK, RAINER-ERSBÖLL, EVA-GROENENDIJK, KEES-WALDRAUCH, HARALD (szerk): *Acquisition and Loss of Nationality. Volume 2: Policies and Trends in 15 European States*. Institute for European Integration Research, Vienna, 2006, 24.p.

¹¹⁴ HAILBRONNER-FARAHAT 2015, 8.p.

¹¹⁵ SAWYER, CAROLINE-WRAY, HELENA: *Country report: United Kingdom*. EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2014. 14.p. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profiles>

¹¹⁶ ZINCONE-BASILI 2015, 1.p.

¹¹⁷ Romániában az uniós polgárokat feleannyi idő alatt honosítják, mint a harmadik állambelieket, Olaszországban 10 év helyett 4 év alatt.

¹¹⁸ KOCHENOV 2011, 21.p

állampolgársága alapján szerzi azt meg.¹¹⁹ Így fordulhat elő, hogy a harmonizálás hiányában a harmadik állambeli azt a tagállamot választja, ahol a honosítás feltételei kedvezőbbek, és még korábbi állampolgárságát is megtarthatja (forum shopping). Ezért van jelentősége annak, hogy az uniós polgárság képes a tagállami állampolgársági szabályozás befolyásolására, és az uniós polgársághoz kapcsolódó jogosultságok érvényesítésén keresztül a tagállami állampolgársági politikák harmonizálására.

Ebben a tekintetben az uniós polgárság mellett a kettős állampolgárság már csak egy „mellékes” kérdés.¹²⁰ Azon uniós polgárok számára, akik egy másik tagállamban tartózkodnak az egyenlő bánásmód érvényesítésével, és azon uniós jogosultságokon túl, melyek uniós polgárságukból erednek, irreleváns, hogy rendelkeznek-e tagállami állampolgársággal, vagy nem.¹²¹ Mindazonáltal, a másik tagállami állampolgárság (így kettős állampolgárság) megszerzésének lehetnek pozitív hatásai. Például az uniós polgárságon túl, a másik tagállam állampolgársága a nemzeti szintű választásokon való aktív és passzív választójogot biztosíthatja, megnyithatja a közszolgálatban való munkavállalás lehetőségét.¹²² Ebben a tekintetben is megfontolandó a kettős állampolgárság általánosabb elfogadása, amely a tagállami állampolgársági jog harmonizálása során általános elfogadást élvezhet, mint egyfajta alternatívája a többfunkciós állampolgárságnak.¹²³

7. Következtetések

A többes/kettős állampolgárság egyre jelentősebb jogi és politikai kérdés az Európai Unióban. Egységes uniós szabályozás hiányában azonban továbbra is a tagállamok megítélésén és szabályozásán múlik hogyan kezelik az állampolgárság e speciális kategóriáját. A kettős állampolgárság intézményét továbbra sem lehet elválasztani a nemzeti/politikai megfontolásoktól és a tagállamok saját állampolgársági gondolkodásától.

Az Európai Uniót érintő migrációs kihívások az uniós polgárság kategóriájával egyetemben egyre inkább saját állampolgársági szabályaik átgondolására, harmonizálására készítetik a tagállamokat. Bár sokféle az állampolgársági szabályozás, egyfajta tendencia bontakozik ki az Európai Unióban.¹²⁴ Az Európai Unió továbbra sem jogosult jogalkotásra az állampolgársági kérdésekben,

¹¹⁹ KOCHENOV 2011, 14.p.

¹²⁰ KOCHENOV 2011, 12.p.

¹²¹ KOCHENOV 2011, 13.p.

¹²² KOCHENOV 2011, 21.p.

¹²³ FAIST 2001, 18.p.

¹²⁴ KOCHENOV 2011, 3.p.



mégis találhatók olyan közös pontok a tagállamok kettős állampolgársággal kapcsolatos szabályozásában, melyek említésre méltók: a kettős állampolgárság szinte valamennyi tagállamban elfogadottá vált, különösen a születéssel szerezhető többes állampolgárság vált teljesen elismertté. Az utóbbi években a kettős állampolgárság bevándorlók és kivándorlók számára nagyobb mértékben biztosított. Egy sor korlátozásokat alkalmazó tagállam enyhített szabályozásán, jelentősen liberalizálva állampolgársági politikáját.¹²⁵ Egyrészt nem, vagy csak kivételesen alkalmazzák az állampolgárság megvonásának gyakorlatát. Másrészt egyre több tagállam iktatja ki szabályozásából a korábbi állampolgárságról való lemondás követelményét az új állampolgárság megszerzésekor. Az uniós jogban érvényesített egyenlő bánásmód elve méginkább kiteljesedik, hiszen így minden további visszatartó tényezőtől mentesen az állampolgárság és a gyakorolható jogosultságok (a politikaik is) teljes köre megszerezhető. Ez megfelel a nemzetközi követelményeknek, hiszen mind nemzetközi szinten, mind az uniós szabályozásban az állampolgársággal, illetve a többes állampolgársággal kapcsolatban megjelenő egyik legfontosabb szabály a megkülönböztetés tilalma lett. A nemzetközi egyezmények tilalmazzák a megkülönböztetést a születéssel és a honosítással szerzett állampolgárság között, illetve a megszerzett többes állampolgárság állampolgárságai között.¹²⁶ Így további feladat a tagállamok számára annak a gyakorlatnak a megszüntetése, mely különbséget tesz az uniós polgárok és a harmadik állampolgárok honosítási feltételei között.¹²⁷

Az államok többes állampolgársággal kapcsolatos álláspontjának változása szükségszerűen magával hozta az államok szuverenitásának átalakulását is. Ahogy *Jacobson* fogalmaz: „A nemzetközi szintű migráció megjelenése szétzilálta a nemzetállami identitás és állampolgárság klasszikus alapjait”.¹²⁸ A klaszikus, egy államhoz kötődő állampolgárság kizárólagossága, mely az egyik alapvető jellemzője volt az államok szuverenitásának, megkérdőjeleződött a globalizáció és a migráció hatására. A kettős állampolgárság elkerülhetetlensége új alapokra helyezte az egyén és az állam kapcsolatát, a köztük fennálló jogviszonyt.¹²⁹ Ebben a situációban jelent meg az uniós polgárság kategóriája,

¹²⁵ HOWARD 2005, 714.p.

¹²⁶ Ahogy azonban az Európai Bíróság joggyakorlatából kiderül indokolt esetben bizonyos feltételek szabhatók a különböző állampolgárságokból folyó jogosultságok érvényesítésével szemben, amennyiben ezek objektív alapon igazolhatók.

¹²⁷ FAIST, THOMAS-GERDES, JÜRGEN: *Dual Citizenship in an Age of Mobility*, Washington Migration Policy Institute, 2008, 15.p.

¹²⁸ JACOBSON, D: *Rights across Borders: Immigration and the Decline of Citizenship*, Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1996, 8.p.

¹²⁹ HOWARD 2005, 716.p.

mely újabb kihívást jelentett a meggyengült tagállami állampolgárság számára. Bár az Unió eddig tartózkodott a komolyabb követelmények megfogalmazásától, ez nem kérdőjelezi meg az Európai Unió egyértelmű törekvését arra, hogy a tagállamok állampolgársági szabályozását összhangba hozza, és azt az uniós polgárság és uniós migrációs politika elvárásaihoz igazítsa. A megindult uniós jogharmonizáció nem kényszeríti a tagállamokat állampolgársági önállóságuk feladására, de sokkal nagyobb együttműködésre készíti azokat a többi tagállam állampolgársági politikájával összefüggésben. Az uniós polgárság csodája pedig Maduro szerint pont az, „hogyan megerősíti azokat a kapcsolatokat, amelyek államainkhoz kötnek (amennyiben éppen azért vagyunk európai polgárok, mert államaink állampolgárai vagyunk), ugyanakkor felszabadít minket az alól (amennyiben most már államainkon túli polgárok vagyunk).”¹³⁰ A kapcsolatok újraértelmezése, az állampolgárság posztnacionális felfogása akár magával hozhatja a többes állampolgárság teljes rehabilitálását tagállami és uniós szinten egyaránt.

¹³⁰ C-135/08. Janko Rottmann kontra Freistaat Bayern, M. Poiares Maduro főtanácsnok indítványa (Az ismertetés napja: 2009. szeptember 30.), para.23.-www.curia.europa.eu.

GOMBOS KATALIN

*The problems of multilingual European Law***1. Interacting Legal Systems**

A decisive tool for European integration is EU law as an autonomous, *sui generis* supranational legal system, distinct from both national and international law, with its own growing body of legal terms and concepts. EU law to a large extent permeates and to some extent overlaps the internal legal systems of Member States, merging with them to form a new, distinct structure. This structure is held together by EU legal texts, as well as principles shaped by case-law from the European Court of Justice, such as supremacy, primacy, direct effect, direct applicability and the obligation to interpret national law in conformity with EU law. EU law is an organised and structured body of legislation, which is distinct from Member State law in that it draws on different sources and is created, interpreted and applied through different institutions and procedures.

At the same time, EU law interacts closely with national legal systems, as evidenced by the fact that it has adopted various national legal concepts, terms and institutions. For example, the title and role of ‘Advocate General’ has been taken from French law. Another example is the term ‘cabotage’, adopted from international law. Through the interaction of legal systems, such terms have acquired independent meaning and are now accepted as established EU terms in their own right.

The foundations of EU law can be traced back through a common history of 2000 years to Roman law. Yet, as the EU legal system did not come about through organic development, it lacks a consistent body of concepts and terms. EU legal texts are produced by special legislative procedures involving delicate compromise and long negotiation among representatives of disparate legal cultures and concepts. On the one hand, this ensures that EU legal texts reflect and accommodate various points of view. On the other hand, it makes the legislative process more difficult, as legislators representing different

¹ *Opinion 1/91: Opinion delivered pursuant to the second subparagraph of Article 228 (1) of the Treaty - Draft agreement between the Community, on the one hand, and the countries of the European Free Trade Association, on the other, relating to the creation of the European Economic Area. (ECLI:EU:C:1991:490), and Opinion 1/92: Opinion pursuant to the second subparagraph of Article 228 (1) of the EEC Treaty - Draft agreement between the Community, on the one hand, and the countries of the European Free Trade Association, on the other, relating to the creation of the European Economic Area. (ECLI:EU:C:1992:189).*

countries and political beliefs need to find a common language and strike the right balance between EU and national interests. Judges working with legal texts produced in this way often feel that another difficulty, besides the need for political bargaining, is codification of the resulting legislation. This may be because the EU is multilingual and the texts, which are mostly in English or, at a lesser extent in French, are likely to be drafted by people whose native language is not English or French. Unless texts are meticulously drafted, difficulties can also arise merely from the fact that a term in one language doesn't mean exactly the same thing in another language.

It is probably impossible to produce absolutely equivalent versions of legislation in all EU languages. Yet distortions in meaning must be avoided so that each language versions intended to produces the same legal effect. The main principles of EU law are equality before the law; legal certainty; predictable, clear and comprehensible legal provisions; and transparent legislation.² These principles can be upheld only if EU law has the same meaning in all language versions. So translations of legal texts should strive to ensure that all language versions match. Legal systems can interact well only if the precise meanings of legal terms are researched in translation, a seemingly technical phase of legislation. This means judging whether a given term is used only in an EU context or may be used in a national context as well.

One approach is to provide more definitions in legislation and to use standardised terms and expressions so as to ensure compatibility among legal texts, or what could be called 'freedom of movement for definitions'.

2. Legal definitions and the importance of legal interpretation

Searching for proper terms has always played a key role in the history of human thought. The definition of a term is a description of the concept to which it refers. The most important thing is for the concept itself to be unambiguous and clear. A concept is unambiguous if it is sufficiently distinct from similar concept and clear if its meaning is understood. One of the main features of legal language is that it operates with its own set of concepts and terms. In the legal set-up, terms and their definitions may be important from a number of different viewpoints. It is particularly important for terms to be used precisely

² Articles 1 and 3 of Treaty on the European Union, Article 24 of the Treaty on the Functioning of the European Union and Articles 21 and 22 of the Charter of Fundamental Rights.

³ See more: GOMBOS, KATALIN: A fogalom-meghatározások jelentősége a Brüsszel I rendelet módosítása kapcsán. in: A Brüsszel I. rendelet reformja. (Ed: Osztovits, András) Budapest. 2012. Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico-Politicarum, 2063-4757. 2. 22-33. p.

and consistently in legislation. Producing legislation is a complex cognitive process predicated on legal interpretation. Legal terms and concepts must be defined precisely and consistently, as using the same term to refer to different concepts will lead readers to different conclusions. The reader of a legal text containing legal terms has to process the text logically, using various precepts and arguments to draw conclusions and understand the meaning of the text.³ Proceedings before EU courts depart from national legal practice most significantly with respect to establishing the facts of a case. Due to the special nature of such proceedings, EU courts rarely establish the facts of a case themselves, instead expecting litigants to present the facts thoroughly and credibly. At the same time, legal interpretation plays a central role.

EU courts are responsible for interpreting EU law, and legal interpretation in preliminary rulings by the European Court of Justice is especially important for national courts called upon to apply EU law. Legal interpretation is so important because one of the main tools for achieving the aims of the founding treaties is the creation of a body of EU law which can be applied uniformly in all Member States.⁴ The ECJ is often criticised for overstepping its remit of providing legal interpretation⁵ and for playing a quasi-legislative role.

The ECJ needs to help shape the law, as EU treaties and legislation can be vague, incomplete or even silent on certain matters. Also, some provisions leave broad scope for discretion, again allowing the Court to shape the law to a certain extent.

There are several methods of interpretation of law; the earliest ones in history are the grammatical and the logical interpretation. The systematic way of interpretation had been added by the theoreticians of natural law, especially by the sub-school of rational law, then the first “taxonomist”, *Carl Friedrich von Savigny* elaborated the system of four interpretation canons for the modern jurisprudence. This canon involves a series of ascending steps: after grammatical and logical interpretation, legal texts undergo systematic and historic interpretation. The special feature of EU law is that EU legal texts containing key legal terms are drafted in several languages. Therefore, proper interpretation is often achieved by supplementing the classical tools of legal interpretation with techniques arising from the special nature of EU law.⁶ These may include legal interpretation by analogy,⁷ classical

⁴ See about importance of interpretation: STONE SWEET, ALEC: *The judicial construction of Europe*. Oxford 2004.1-45. p.

⁵ See more: SCHROEDER, WERNER: *Die Auslegung des EU-Rechts* In: JuS 3/2004. 180-186. p.

⁶ See more about legal interpretation with techniques arising from the special nature of EU law: GOMBOS, KATALIN: *Bírói jogvédelem az Európai Unióban – Lisszabon után..* Budapest, 2011. 134-146. p.

dogma,⁸ consideration of the subjective intent of legislation⁹ or interpretation of the apparently more objective goal of legislation.¹⁰ Teleological (purpose driven) interpretation is used to analyse the concepts to which EU terms refer, guided by the aims laid down in the founding treaties.¹¹ The principle of effet utile, or useful effect, means that EU terms must always be interpreted with a view to effectively achieving the intent of legislation.¹² In addition to literal and teleological interpretation, dynamic interpretation allows legal terms used in a particular legal context to be adapted to changing needs and expectations.¹³

An important precept is for EU terms to be interpreted in the context of EU law, to which national legal terms may well prove to be poor guides.¹⁴ One method of legal interpretation arising from the special nature of EU law is comparison of legal traditions, as Member States' shared traditions often help to determine the proper meaning of undefined EU terms.¹⁵ Terms may be interpreted by comparing various language versions of a legal text, given the unique multilingual nature of EU law.¹⁶ Interpretation may also be guided by treaties,¹⁷ legal principles,¹⁸ precedent,¹⁹ international conventions,²⁰

⁷ 64/82. *Tradax Graanhandel BV v. Commission of the European Communities*. ECLI:EU:C:1984:106 12. para, T 125/96. és T 152/96. *Boehringer Ingelheim Vetmedica GmbH and C.H. Boehringer Sohn v. Council of the European Union (T-125/96) and Commission of the European Communities (T-152/96)*. ECLI:EU:T:1999:302 58. para, C 23/00. *P. Council of the European Union v. Boehringer Ingelheim Vetmedica GmbH and C. H. Boehringer Sohn*. ECLI:EU:C:2002:118. 52. para

⁸ See: KELSEN, HANS: *Tiszta jogtan* (Translated. Bibó, István) Budapest 2001.

⁹ C-267/03. *Lars Erik Staffan Lindberg*. ECLI:EU:C:2005:246. 30. para

¹⁰ C 267/03. *Lars Erik Staffan Lindberg*. ECLI:EU:C:2005:246. 30. para

¹¹ See for example requirement of principle of equivalence of procedures.

¹² LENAERTS, KOEN: *L'égalité de traitement en droit communautaire. Un principe unique aux apparences multiples en Cahiers de droit européen*, 1991. 3-41. p., particularly 38. p.

¹³ 218/85. *Association comité économique agricole régional fruits et légumes de Bretagne v. A. Le Campion*. ECLI:EU:C:1986:440.

¹⁴ C 443/03. *Götz Leffler v. Berlin Chemie AG*. ECLI:EU:C:2005:665. 45. 46. para

¹⁵ C 119/05. *Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato kontra Lucchini SpA*. ECLI:EU:C:2007:434.

¹⁶ 29/69. *Erich Stauder v. Ville d'Ulm – Sozialamt*. ECLI:EU:C:1969:57.

¹⁷ 218/82. *Commission of the European Communities v. Council of the European Communities*. ECLI:EU:C:1983:369. 15. para; 201/85. és 202/85. *Marthe Klensch and others v. Secrétaire d'État à l'Agriculture et à la Viticulture*. ECLI:EU:C:1986:439. 21. para; C-314/89. *Siegfried Rauh v. Hauptzollamt Nürnberg-Fürth*. ECLI:EU:C:1991:143. 17. para; C 98/91. *A. A. Herbrink v. Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*. ECLI:EU:C:1994:24. 9. para, C 1/02. *Privat-Molkerei Borgmann GmbH & Co. KG v. Hauptzollamt Dortmund*. ECLI:EU:C:2004:202. 30. para

¹⁸ C 418/97. és C 419/97. *ARCO Chemie Nederland Ltd v. Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (C-418/97. sz. ügy) és Vereniging Dorpsbelang Hees, Stichting Werkgroep Weurt+ and Vereniging Stedelijk Leefmilieu Nijmegen v. Directeur van de dienst Milieu en Water van de provincie Gelderland (C-419/97. sz. ügy)*. ECLI:EU:C:2000:318. 37. para

fundamental rights,²¹ shared constitutional traditions of Member States,²² moral values,²³ as well as common legal traditions²⁴ and customs.²⁵ Determining the concepts to which terms refer often requires complex interpretation using a combination of methods.²⁶

One guiding principle in this effort is that EU terms must always be interpreted with a view to achieving the intent of legislation. Another basic principle is that EU terms must generally be interpreted as applying in an EU context. Things are fairly straightforward if EU law uses specific legal terms which do not appear in national law (for example, the term 'certificate of succession' in Regulation 650/2012/EU).

However, many terms in EU legal texts appear identical to terms commonly used in national legislation, although they refer to different concepts. An example of this is the term 'referring court', used in the preliminary ruling procedure. Whether a body is actually called a 'court' is immaterial in determining whether it is entitled to request a preliminary ruling. Preliminary rulings may be requested by other bodies as well, while some bodies called 'courts' are not entitled to request preliminary rulings if they do not meet the principles and conditions set out in ECJ case-law. This case-law has defined the term 'referring court' by specifying certain conditions which a body must meet in order to request a preliminary ruling.²⁷ These include whether the body is established by law, whether it is permanent, whether its jurisdiction is

¹⁹ See the reasoning of the Commission in the case C 389/05. *Commission of the European Communities v. French Republic*.

²⁰ C 344/04. *The Queen, on the application of International Air Transport Association and European Low Fares Airline Association v. Department for Transport*. ECLI:EU:C:2006:10. 35. para

²¹ C-311/04. *Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht BV v. Inspecteur der Belastingdienst - Douanedistrict Rotterdam*. ECLI:EU:C:2006:23. 25. para, C-61/94. *Commission of the European Communities v. Federal Republic of Germany*. ECLI:EU:C:1996:313. 52. para, C-286/02. *Bellio F.Ili v. Prefettura di Treviso*. ECLI:EU:C:2004:212. 33. para

²² Art. 6. TEU

²³ C 275/92. *Her Majesty's Customs and Excise v. Gerhart Schindler és Jörg Schindler*. ECLI:EU:C:1994:119. 58. para, C 124/97. *Markku Juhani Läärä, Cotswold Microsystems Ltd és Oy Transatlantic Software Ltd v. Kihlakunnansyyttäjä (Jyväskylä) és Suomen valtio (Etat finlandais)*. ECLI:EU:C:1999:435. 33. para

²⁴ C 36/02. *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH v. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*. ECLI:EU:C:2004:614. 36. para, C 438/05. *International Transport Workers' Federation, Finnish Seamen's Union v. Viking Line ABP, OÜ Viking Line Eesti*. ECLI:EU:C:2007:772. 75. para

²⁵ T 222/99, T 327/99 és T 329/99. *Jean-Claude Martinez, Charles de Gaulle, Front national and Emma Bonino and Others v. European Parliament joined cases*. ECLI:EU:T:2001:242.

²⁶ 283/81. *Srl CILFIT és Lanificio di Gavardo SpA v. Ministero della sanità*. ECLI:EU:C:1982:335.

²⁷ C-96/04. *Standesamt Stadt Niebüll v. Stefan Grunkin, Dorothee Regina Paul*. ECLI:EU:C:2006:254. 12. para

compulsory, whether its procedure is *inter partes*, whether it applies rules of law²⁸ and whether it is independent and impartial.²⁹ The term was refined and certain aspects made relative in the Hungarian *Cartesio* case.³⁰ The ECJ has often indicated that national legal terms may be poor guides in the context of EU law.

Things can be even trickier when EU texts contain terms which refer to different concepts in different Member States because of differences in legal systems. When this happens, comparing legal traditions can provide a useful guide to interpretation. This was the case with the term 'legal force', which refers to different concepts in different countries.³¹ Such comparisons, based on serious legal research, can be found at the ECJ's Library, Research and Documentation Service. EU judicial documents also refer to such studies.³² Comparisons of legal traditions based on legal bibliographical research³³ and analysis can shed light on out how terms are used in a specific context. This was the case with the Advocate General's opinion³⁴ on the rules for the service of documents and with the judgment later handed down.³⁵

If legislators consider it necessary for a term in a legal text to be interpreted consistently and properly, they provide a definition of the term in the text.³⁶

²⁸ C 53/03. *Farmakopoiion Aitolias & Akarnanias (Syfait) és társai v. GlaxoSmithKline plc and others*. ECLI:EU:C:2005:333. 29. para, C 246/05. *Armin Häupl v. Lidl Stiftung & Co. KG*. C-246/05. 16. para, 61/65. *G. Vaassen-Göbbels (a widow) v Management of the Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf*. ECLI:EU:C:1966:39. 395. para, C 54/96. *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH v. Bundesbaugesellschaft Berlin mbH*. ECLI:EU:C:1997:413. 23. para, C 111/94. *Job Centre Coop. ARL*. ECLI:EU:C:1995:340. 9. para, C 195/98. *Österreichischer Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft öffentlicher Dienst v. Austrian Republic*. ECLI:EU:C:2000:655. 24. para, C 110/98–C 147/98. *Gabalfrija SL and others v. Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT)*. ECLI:EU:C:2000:145. 33. para, C 516/99. *Walter Schmid*. ECLI:EU:C:2002:313. 34. para, C 416/96. *Nour Eddline El-Yassini v. Secretary of State for Home Department*. ECLI:EU:C:1999:107. 17. para

²⁹ 14/86. *Pretore di Salò v. X.* ECLI:EU:C:1987:275. 7. para, 338/85. *Fratelli Pardini SpA v. Ministero del commercio con l'estero és Banca toscana (filiale di Lucca)*. ECLI:EU:C:1988:194. 9. para, C-17/00. *François De Coster v. Collège des bourgmestre et échevins de Watermael-Boitsfort*. ECLI:EU:C:2001:651. 17. para

³⁰ C-210/06. *Cartesio Oktató és Szolgáltató bt*. ECLI:EU:C:2008:723.

³¹ C 119/05. *Lucchini*. ECLI:EU:C:2007:434

³² *Opinion of Advocate General Geelhoed delivered on 14 September 2006 in case C-119/05. (Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato. Lucchini Siderurgica SpA)* ECLI:EU:C:2006:576. 37. para

³³ See more: BENACCHIO, GIANNANTONIO: *Az Európai Közösség magánjoga Polgári jog- Kereskedelmi jog* Budapest 2003. 47-55. p. and GRAZIANO, THOMAS KADNER.: *Összehasonlító szerződési jog*. (Translated: BÓKA, JÁNOS). Budapest, 2010.

³⁴ *Opinion of Advocate General Stix-Hackl delivered on 28 June 2005 in case C 443/03. (Götz Leffler v. Berlin Chemie AG)* ECLI:EU:C:2005:409. 26. para

³⁵ C 443/03. *Leffler*. ECLI:EU:C:2005:665.

³⁶ See more: GOMBOS 2012. 22-33. p.

Such definitions are generally placed in the explanatory provisions of a legal text. In this way, legislators make it clear to courts how to interpret and where to apply the terms in a legal text. If legislators do not consider it necessary to define such terms, the terms must be interpreted by courts. Legal interpretation helps courts understand the terms in legal texts and the concepts to which they refer.

Thus, legal terms can be defined either in formal definitions or through the ECJ providing legal interpretation and sometimes helping to shape the law. It is easy to see, especially for fundamental terms, that definitions in legal texts play a major role in ensuring uniform interpretation of the law. One aim of the European Area of Freedom, Security and Justice is to establish a single area of justice. This means ensuring proper access to law and justice, which can be promoted by a conscious effort to standardise the terms used in EU legislation.

Let us take a few examples.

- a.) The ECJ ruled on 20 May 2010 in case C-111/09, *Ceská podnikatelská pojistovna as, Vienna Insurance Group v. Michal Bilas*.³⁷ In this judgment the Court ruled that Article 24 of Regulation (EC) No 44/2001 must be interpreted as meaning that a breach of Chapter II, Section 3 of the Regulation must lead the court seized to claim jurisdiction if a defendant appears before that court and does not contest its jurisdiction, as appearing before the court amounts to a tacit prorogation of jurisdiction. Clearly, a legal definition settling the relatively straightforward question of whether a defendant's appearance before a court amounts to a tacit prorogation of jurisdiction would have obviated the need for a preliminary ruling.
- b.) The ECJ ruled on 7 December 2010 in joined cases C-585/08 (*Peter Pammer v. Reederei Karl Schlüter GmbH & Co KG*) and C-144/09 (*Hotel Alpenhof GesmbH v. Oliver Heller*).³⁸ The Court made the following findings:
 - a. A contract for a voyage by freighter, as in the main proceedings in case C-585/08, amounts to a contract for a combination of travel and accommodation for an inclusive price, under Article 15(3) of Regulation 44/2001.

³⁷ C-111/09. *Ceská podnikatelská pojistovna as, Vienna Insurance Group v. Michal Bilas* ECLI:EU:C:2010:290

³⁸ C-585/08. (*Peter Pammer v. Reederei Karl Schlüter GmbH & Co KG*) and C-144/09. (*Hotel Alpenhof GesmbH v. Oliver Heller*) joined cases. ECLI:EU:C:2010:740.

- b. In order to determine whether a trader whose activity is presented on its website or that of an intermediary can be considered to be ‘directing’ its activity to the Member State of a consumer’s domicile within the meaning of Article 15(1)(c) of Regulation 44/2001, it should be ascertained whether those websites and the trader’s overall activity before concluding any contract with the consumer indicated that the trader planned to conclude contracts for business with consumers domiciled in one or more Member States, including the Member State of that consumer’s domicile.

These two findings would have been unnecessary or at least much easier to make if EU legislators had been more consistent, using the same terms to refer to the same concepts in EU legal instruments covering related matters, as was the case in the preparatory documents, and/or defining those terms in the preparatory documents.

These examples illustrate the need for attention to defining terms in legislation to avoid future problems of interpretation, which make things more difficult for courts.

3. Problems arising directly from multilingualism of EU law

Some mistakes in translation cannot be avoided by legal interpretation or cannot be avoided at all. In cases of doubt, it is sometimes necessary to compare different language versions of an EU legal text, as they may turn out to mean different things and produce different legal effects. The ECJ gave express consideration to differences between language versions in 246 of the 8978 cases which led to judgments between 1960 and 2010.

Some examples of problems due to differences in language versions:

In the 90/83 Paterson judgment,³⁹ different language versions of Regulation 543/69 and the lack of a comma in one language led to a need for legal interpretation. A minor syntactic difference between language versions was the basis for the easyCar judgment⁴⁰ in case C 336/03, requiring an interpretation of Article 3(2) of Regulation 97/7 by the Court.

Mistakes in translation can often be due to overly complex structure in EU legislation, such as texts full of bullet points and subparagraphs with opaque cross-references.

³⁹ 90/83. *Michael Paterson and others v. W. Weddel & Company Limited and others*. ECLI:EU:C:1984:123

⁴⁰ C-336/03. *easyCar (UK) Ltd v. Office of Fair Trading*. ECLI:EU:C:2005:150

Another typical source of mistakes is the confusion caused by transferring terms directly from one language to another despite partial or complete differences in meaning (e.g. in Hungarian law *aktus* (act) and *jogi aktus* (legal act)).

A particular problem is when terms from one legal system or language are used in legal texts even though they do not exist or refer to different concepts in other legal systems, e.g. FR: *faute* (fault), *grief* (objection, point, argument) or *raison d'ordre public* (overriding reason, bar to proceedings, matter of public policy, general interest).⁴¹

The names of EU institutions are also rendered inconsistently in some languages – a problem which could surely be mitigated by standardising translations published in the Official Journal (See table attached.).⁴²

Problems may arise involving turns of phrase particular to a given language, e.g. EN: 'first come, first served' (Article 4 of Regulation (EU) No 1234/2009) or 'as the crow flies' (Article 3(5) of Directive 2007/74/EU); FR: *sans préjudice* (subject to, notwithstanding).⁴³

One of the biggest problems for courts in applying EU law is inconsistent terminology. Some legal instruments use different terms to refer to the same legal construct or the same term to refer to different legal constructs. It is particularly problematic if a legal text refers to the same concept using different terms which refer to different legal concepts in different countries (e.g. Directive 85/577: HU 3: *elállás, felmondás, visszavonás*, FR 2: *résilier, renoncer*, EN 3: *cancel, waive, renounce*, DE 2: *Widerruf, Rücktritt*; Directive 93/13: HU 2: *felmondás, felbontás*, FR 3: *renoncer, rompre, résilier*, DE 3: *unterlassen, kündigen, Rücktritt*, EN 2: *dissolve, cancel*).

It is also a problem if legal texts covering related matters use different terms to refer to the same concept or the same term to refer to different concepts (e.g. consumer protection rules: the 'right of withdrawal' is regulated differently in Directives 85/577/EEC, 94/47/EC, 97/7/EC and 2002/65/EC).

A particularly unfortunate practice in drafting legislation is circular definitions, i.e. definitions which contain the terms being defined (e.g. Article 2 of Directive 2004/35: the definition of 'environmental damage' contains the term 'damage', which is not defined in the Directive and refers to different concepts in different national legal systems).

⁴¹ Examples from József Villányi, Head of Unit DG Trad – Hungarian Translation Unit European Parliament, Luxembourg

⁴² The example from William Robinson. See: ROBINSON, WILLIAM – GUGGEIS, MANUELA: 'Corevision': Legal-Linguistic Revision In The European Union 'Codecision' Process." in: *The Role of Legal Translation in Legal Harmonisation*, Kluwer Law International July 2012. 77. p.

⁴³ Examples from William Robinson. See: ROBINSON, WILLIAM – MBOS OONIOMOLA A 2012. 75. p.

Courts can make serious mistakes in applying EU law if legal instruments use seemingly trivial legal terms which are not explained or defined and refer to different legal concepts in different national legal systems (e.g. Directive 93/13/EEC: the term ‘contract’ is not defined, so that the scope of the Directive could vary from one Member State to the next).

A similar problem arises if seemingly legal terms are used in legal texts but do not refer to a specific legal concept in national or EU law (e.g. ‘tax fraud’, ‘tax evasion’, ‘tax avoidance’, ‘unintended non-taxation’).⁴⁴

Mistakes in translation can be remedied through corrigenda, though this makes it harder to find the version of a legal text which is actually in force in a given language in EUR-Lex, the EU’s official repository of legal texts. In Hungary, courts can search for national legislation using a special standard-format, updated search engine with a time machine function, which is much easier than searching for EU legislation.

4. Summary

If we made a chart of steps needed to ensure the proper application of EU law, the first step would be providing more definitions of legal terms, which would avoid many problems of interpretation. The second step could be properly informing courts applying EU law of the special methods of legal interpretation arising from EU law; establishing a principle of primacy in interpretation,⁴⁵ as proposed, would help achieve this aim. The third step could be making a greater effort to standardise⁴⁶ private and criminal EU law, which could go a long way towards creating a consistent, general and self-contained body of EU legal terms and concepts.

‘Passarelle-clauses’ could be built between the various steps, with legal research playing a major role in creating a consistent, cross-disciplinary body of EU legal terms. More multilingual legal dictionaries and glossaries should also be prepared with definitions of EU legal terms. Since the proper application of EU law depends on the attitude of national courts, one way to help them could be by extending the practice of *amicus curiae*, currently

⁴⁴ Examples from József Villányi, *Head of Unit DG Trad – Hungarian Translation Unit European Parliament, Luxembourg*

⁴⁵ See about principle of primacy in interpretation: GOMBOS, KATALIN: *A jogértelmezés jelentősége a közösségi jogban - avagy az értelmezési elsőbbség elvéről.* in: *Európai jog, 2010./2.* 3-10. p.

⁴⁶ See more: GOMBOS, KATALIN: *A polgári és kereskedelmi ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés jelenlegi helyzete az Európai Unióban.* in: *FORUM. Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica.* 2013./ 2. 49-65. p.

used only in EU competition law, to other areas such as internal market law and matters relating to cross border disputes. These questions were raised in one Hungarian request for a preliminary ruling,⁴⁷ but the Court did not have jurisdiction to rule on the matter. Still, EU legislators, legal experts and courts should give greater consideration to such questions in future.

Annex

Hungarian	English	French	Spanish	Swedish
Bíróság	Court of Justice	Cour de justice	Tribunal de Justicia	Domstolen
Törvényszék	General Court	Tribunal	Tribunal	Tribunalen
Közzszolgálati Törvényszék	Civil Service Tribunal	Tribunal de la fonction publique	Tribunal de la Función Pública	Personaldomstolen

⁴⁷ C-56/13. *Érsekcsanádi Mezőgazdasági Zrt v. Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal*.
ECLI:EU:C:2014:352.

TILK PÉTER***A jogalkotási követelmények és az önkormányzati jogalkotás viszonya
– hibák, törvénysértések a gyakorlat tükrében***

A jogalkotással kapcsolatos alaptörvényi, törvényi és (ezekkel részben átfedésben levő) szakmai kívánalmak teljesülése jogállamban elengedhetetlen követelmény: ezek hiányában a jogalkalmazási bizonytalanságok kódolva vannak, a lánc végén pedig – a jogalkotó esetleges hibája (hanyagossága, tudatlansága, szakmai hiányosságai) következtében mind a jogalkalmazó, mind a jog címzettjei hátrányos következményeket szenvedhetnek el, méltánytalanság, igazságtalanság érheti őket; kiszámíthatatlanság, jogbizonytalanság keletkezhet. A jogalkotás tehát – bár szerintem nem fontosabb vagy magasabb rendű, mint a jogalkalmazás – a címzettekre irányuló hatást erősebben meghatározza és determinálja, az esetlegesen felmerülő jogalkotási hibák pedig – gyakran politikai okok miatt – nehezebben, hosszadalmasabban, körülményesebben korrigálhatók.

Sajnos a jogalkotási hibák központi szinten is számos esetben megtalálhatók, színesebb és nagyobb tárházat találunk viszont a helyi önkormányzati szinten, ahol esetenként igazi gyöngyszemek bukkannak elő a jogalkotási termékek között¹. Ezekből válogattam néhányat, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.), valamint a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszer.) egyes szempontjai alapján csoportosítva, természetesen korántsem a teljesség igényével.

Ezzel az írással kívánok Tóth Károly Professzor Úrnak hosszú, boldog, szakmai sikerekben továbbra is gazdag életet és pályafutást!

1. A jogalkotási törvény szabályrendszerének esetenkénti sérelme**1.1. Az egyértelmű szabályozási tartalom követelménye**

A Jat. 2. § (1) bekezdése szerint: „A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.”

A korábban a helyi szabálysértési jogalkotás után lehetővé tett, tiltott közösségellenes magatartások, majd az erre felhatalmazást adó törvényi szabály

¹ Korábban érintettem ezeket két írásomban is: *Jogalkotási követelmények érvényesülése – egy önkormányzati rendelet tükrében*. Kodifikáció, 2012/2. 95-104. o. (www.kodifikator.hu); *A tiltott, kirívóan közösségellenes magatartások önkormányzati szabályozásának egyes kérdései*. Új Magyar Közigazgatás, 2012/11. 28-35. o.

megsemmisítését követően megnyílt, a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartások meghatározásának lehetősége számos helyi rendeletet eredményezett, gyakran kellő számú jogalkotási hibával².

Kaposvár erre vonatkozó rendeletének 23. § (3) bekezdése például így szólt: „Aki a járműve vagy gépjárműve alakjától eltérő reklámtáblával reklámoz, tiltott, közösségellenes magatartást követ el”. Magam részéről ezt a kitételt nehezen tudom értelmezni.

A korábbi pécsi rendelet 10. §-a szerint „[a]ki a játszóteret meg nem engedett módon vagy nem játék céljára használja, tiltott, közösségellenes magatartást valósít meg”. Kérdés, mire gondolt a jogalkotó a „nem játék céljára” fogalmon kívül eső, a „meg nem engedett mód” körébe eső magatartásokkal kapcsolatban. A „vagy” kitétel miatt ugyanis bármelyik „elkövetési mód” szankcionálható; így a gyerekre vigyázó személy, az átsétáló ember is. Kérdés az is, hogy mi a „meg nem engedett mód”, hol van szabályozva a megengedettség fogalma.

Apátfalva rendeletének 10. § a) pontja szerint tiltott közösségellenes magatartást követett el az aki: „a.) A tulajdonában, használatában lévő ingatlana előtt húzódó járdát a járda és a kocsuiút közötti területet a szükséges mértékben az évszaknak megfelelően, *de legalább havonta 1 alkalommal* nem gazmentesíti, és a fűvet nem vágja le”.

A *havi egy alkalommal történő gazmentesítés és fűvágás télen néha nehezen kivitelezhető*; vélhetően a jogalkotó nem is erre gondolt, ám a szabály megfogalmazása nem sikerült pontosra.

Nagykanizsa szabályozása [12. § k) pont] szankcionálta, ha valaki „[a] hótól, jégtől síkossá vált járdát, gyalogjárót, lépcsőt a hóesést, valamint a fagyást követően lehető leghamarabb nem tisztítja meg oly módon, hogy a járdaszakas *70 %-a járható legyen*”. Abba a jogvitába már bele sem gondolok, amikor a tulajdonos és az önkormányzat közötti vita arról szól, hogy a járdának hosszában vagy szélességében kell 70%-ban tisztának lennie. A felesleges túlszabályozás (a %-os meghatározással) inkább ront az értelmezési helyzeten, mint javít.

Szarvas Város „községellenes” rendeletének 9. § (2) bekezdése kimondta: „[t]ilos a lakóházban minden olyan magatartás, amely az együttélés követelményével ellentétes, *botrányos, tűrhetetlen, a jóérzést sérti, vagy elrettentést kelt*”. Mivel a rendeletből egyértelműen kiderült, hogy a „lakóház” nem a társasházra vagy lakótelepre szűkített fogalom, érdekes az a felvetés, hogy a polgár a saját otthonában egyrészt miért ne viselkedhetne „tűrhetetlen”, „botrányos” módon (ha ezzel mást nem zavar); másrészt ki és milyen módon ellenőrzi ezt. A másik felvetés arra a jelenségre irányul, amikor a jogalkotó nem tud precízen

² A vizsgált rendeleteket az érintett önkormányzatok honlapjáról töltöttem le, így könnyen lehet, hogy már nem mindegyik elérhető, vagy más szövegváltozattal érhető el.

definiálni egy fogalmat, ám törekszik erre: ebből születnek a melléknevek halmozásai, a körülírási kísérletek, a példákkal történő – általában sikertelen – meghatározási kísérletek. Nehezen meghatározható ugyanis, mi a tűrhetetlen vagy a botrányos – ugyanaz a magatartás életkori, neveltetési, éppen aktuális lelkiállapoti helyzettől függően különböző személyeknek mást és mást jelenthet és jelent is.

Ugyancsak a túlzott precizitási törekvés áldozatának tűnik Balatonkeresztúr „közösségellenes” szabályozásának egyik pontja. A 8. § (1) bekezdés b) pontja szerint közösségi együttélés alapvető szabályaiba volt ütköző, ha valaki „b) ingatlanát szükség szerint, de évente legalább 6 alkalommal (május 1-ig, május 25-ig, június 15-ig, július 10-ig, augusztus 5-ig, szeptember 5-ig) gyomtól, gaztól nem tisztítja meg, a 20 cm-es magasság elérését megelőzően rendszeresen nem kaszálja”. A szükség szerint kitételre mondhatnánk, hogy túl általános, így valójában betarthatatlan szabályt eredményez, ám a dátum szerint megjelölt hat alkalom meghatározása épp a másik véglet irányába viszi el a szabályozást. Egyrészt, meglehetősen nehéz ellenőrizni ennek (mármint a dátumnak) a betartását, másrészt gyakori, hogy nincs is szükség fűnyírásra, figyelemmel arra, hogy a növényzet a hétéig tartó kánikulában egyáltalán nem növekszik, így „karbantartására” sincs igény. Érthető a növényzet magasságára vonatkozó előírás is, viszont ugyanígy okozhat problémákat egy későbbi jogvitában: a megjelölt magasság átlagmagasság, vagy egyetlen elszabadult (más típusú, gyorsabban növekvő) gaz-szál léte is megalapozza a közösségellenes magatartást?

1.2. A felesleges és/vagy ellenőrizhetetlen (betarthatatlan) jogalkotási elemek megjelenése

Gyakoriak a helyi rendeletekben a felesleges definíciók, amikor a jogalkotó a hétköznapi címzett számára is világos tartalmat hordozó, egyértelmű szavakat, kifejezéseket kíván meghatározni. Ebből aztán vagy csak felesleges, esetenként mókás, más esetben viszont éppen értelmezési igényeket megnyitó következmény keletkezik. Lássunk erre is néhány példát.

Zalakaros rendeletében szerepeltek az alábbi „értelmező rendelkezések”:

- „– *utcai fasorok: az utak mentén egy sorban lévő fák összessége,*
- *virágtartók: növényzettel beültetett tartóedények*”.

A két definíciót feleslegesnek gondolom; a jogszabály címzettjei (alapvetően a helyi lakosok) számára a mindennapi életben egyértelműen azonosítható, további magyarázatot nem igénylő fogalmakról van szó. A meghatározás azonban veszélyt is rejthetett: a virágtartó ugyanis e definíció szerint nem foglalta magában a növényzettel be nem ültetett (például télen üresen hagyott) tartóedényeket, így azok megrongálása esetén nem lehetett volna jogszerűen

alkalmazni a rendelet szankcióit. Az egyértelműsége törekvés tehát éppen az ellenkező hatást érte (érhette) el.

A pécsi „közösségellenes” rendelet is tartalmazott gyöngyszemeket. Meghatározta például azt, hogy az

„utcai éneklés”: „közterületen hangszer nélkül pusztán az emberi hanggal létrehozott tevékenység”.

„utcai zenélés”: „közterületen *hangosító berendezés nélkül vagy hangosító berendezéssel, hangszerrel folytatott zenélés...*”

Ezzel is az a probléma, hogy magyarázatot nem igénylő szavakat, kifejezéseket törekszik meghatározni a jogalkotó. Mi az eredmény? A rendelet meghatározása szerint utcai éneklésnek minősül a köszönés vagy akár a tüsszentés is. A zenélés tekintetében pedig sokaknak nyilvánvaló, hogy az vagy hangosító berendezés nélkül, vagy pedig hangosító berendezéssel történik, ugyanis más variációt nehéz elképzelni. Mindezt azonban normatív erővel kellett felruházni, jelezve, hogy a jogalkotó éber szeme elől nincs menekvés a renitens helyi zenélőknek.

A szegedi „közösségellenes” rendelet kimondta, hogy:

„[t]ilos *este 21 óra és másnap 10 óra közötti időszakban az utcai zenélés*”, a (2) bekezdés szerint pedig „[t]ilos a *délelőtt 10 és este 21 óra közötti időben* bármilyen hangosító berendezés, eszköz használatával végzett utcai zenélés”.

Szörszálhasogatásnak tűnhet, de amennyiben az órákat 0-24 közötti számozással jelöljük, akkor a „10” előtt nincs szükség a reggel; a „21” előtt pedig az este kitétel alkalmazására: Magyarországon jelenleg ugyanis kizárólag este értelmezhető a „21” óra, hajnalban vagy reggel viszont – legalábbis egyelőre – nem.

Sérsekszólós 14/2004. (VIII. 26.) önkormányzati rendeletének 2. §-a szerint:

„E rendelet alkalmazásában:

... (1) Avar és kerti hulladék: falomb, nyesedék, kaszálék, egyéb növényi maradványok.

...(9) Járda: Köztisztasági szempontból az a gyalogos közlekedésre rendelt kiépített és kiépítetlen útterület, amely az ingatlan telekhatárától az úttest széleig (szegélyéig) terjed.”

a) A felesleges jogalkotás termékének gondolom az (1) bekezdést, figyelemmel arra, hogy magától értetődően általában ezeket a „kategóriákat” sorolja be az ember az avar és a kerti hulladék fogalma alá. Szükségtelen tehát erre külön definíciót alkotni (ami önmaga utal példálózó jellegére az „egyéb” szó alkalmazásával): ez csak arra jó, hogy a felsorolásban nem szereplő tételek vonatkozásában kételyek merüljenek fel

b) A járda meghatározása nem feltétlenül felesleges, ám érdemes a fogalom átgondolása a megalkotását követően, mivel az nem szándékolt hatást is eredményezhet. Ez esetben konkrétan a járda kiterjedésére gondolok, mivel

a rendelet szerint a járda a telekhatártól az út széléig terjed, függetlenül attól, hogy milyen létesítmény (közmű) helyezkedik el ebben a sávban. A fenti fogalom szerint a járda ugyanis a vízelvezető árkot is magában foglalja. Bár a rendelet szerint az árok csak „köztisztasági szempontból” minősül járdának, nem kizárt, hogy kimutatható helyi igények alapján közlekedési szempontból is annak tekinthető, amikor a lakosok egy része esténként hazafelé tartván a súlypontot alacsonyra helyezi, majd „összkerékhajtásba” kapcsolja magát, és csak az árokban tartja kivitelezhetőnek az „egyenes vonalú, egyenletes mozgást”. Mi más oka lehet annak, hogy köztisztasági okból (tehát például a hóeltakarítás miatt) az árok is járdának minősül? Azt már fel sem vetem, hogy a havat – a köztisztasági okok miatt – például hova hányhatják szabályszerűen a lakosok: az útestre helyezhetik, vagy unortodox megoldást alkalmazva, halakba hordás után, mintegy helyi specialitásként meggyűjtják és elégetik? A humortól és a szándékos sarkítástól eltekintve látható talán, mennyire fontos a pontos fogalmazás a helyi jogalkotás folyamatában is.

Piliscsaba „közösségellenes” szabályozása „csupán” hatástalannak minősíthető: a 11. § (1) bekezdés 1) pontja szerint elköveti a tiltott magatartást, aki „munkanapokon este 22 órától reggel 6 óráig, szombaton reggel 8 óra előtt és délután 14 óra után, illetve munkaszüneti napon és vasárnapon környezetet zavaró, zajjal járó munkát végez (*kivéve az építési és kertápolási munkálatokat*)”.

Aligha tudok más – munkaszüneti napon vagy vasárnapon tipikusnak mondhatóan végzett – , zajhatással járó munkát mondani, mint az építési és a kertápolási munkákat. A szabályozás tehát ez esetben feleslegesnek mondható, a kivétel ugyanis szinte teljes egészében semlegesíti az egyébként helyeselhető főszabályt.

Kölked Község Önkormányzat Képviselő-testületének 4/2013. (III. 1.) önkormányzati rendelete a 11. § a) pontjában kimondja: „11. § Aki

a) a közterületen lévő berendezési és felszerelési tárgyat, fát vagy egyéb növényzetet beszennyez,

a helyi közösségi együttélés alapvető szabályait szegi meg”.

A „fát vagy egyéb növényzetet” szóhasználat feleslegességére talán nem szükséges külön érveket felsorakoztatni; elegendő lett volna a „növényzetet” kitétel alkalmazása.

Ugyanennek a rendeletnek a 12. §-a két érdekes, „könnyen betartható” szabályt is előír. Eszerint: „12. § Aki

a) építési tevékenységnél, valamint az úttest felbontásánál keletkező por és egyéb szennyező anyagok terjedését nem akadályozza meg,

... c) a földmunkák végzésénél a kiásott földet úgy tárolja, hogy ezáltal szálló por és egyéb szennyeződés képződik,

a helyi közösségi együttélés alapvető szabályait szegi meg”.

Kérdéses, hogy mennyiben lehetséges maximálisan megakadályozni a por terjedését úttest felbontása esetén, másrészt lehet-e úgy kiásott földet tárolni, hogy ne képződjön szennyeződés? Lehetséges, hogy a szennyeződés eltávolításának elmaradása esetére lett volna célszerűbb az előírást megfogalmazni.

Ugyancsak ez a rendelet, nevezetesen a 14. § a) pontja rögzíti, hogy „14. § Aki

a) hulladéktároló edénye szükség szerinti, de legalább évente két alkalommal történő tisztásáról és fertőtlenítéséről nem gondoskodik,

a helyi közösségi együttélés alapvető szabályait szegi meg”.

Az előírás helyeselhető is lenne, a kérdés csak az: ez miként ellenőrizhető és miként tartatható be (főként az évente két alkalommal történő tisztítás és fertőtlenítés ellenőrzése)?

1.3. A visszaélésszerű(nek tűnő) jogalkotás

Visszaélésnek tűnő szabályozás volt Zalaegerszeg MJV „közösségellenes” rendeletében, ahol ezt olvashatta a címzett:

„14. § (1) Tilos jelentős zajt keltő munkák (fűnyírás, fűrészelés, építőipari munkák stb.) végzése este 20 óra és reggel 8 óra között, valamint ünnepnapokon, kivéve az azonnali hibaelhárítási munkákat és a közterületek gondozása körében végzett tevékenységet”.

A rendelet szerint tehát a közterületek gondozása közben zajt keltő fűnyíró (azaz a város saját tevékenysége vagy a lakosok közterület-gondozása) nem zavarja a lakosok pihenését, a kerítésen belül, magánterületen végzett fűnyírás keltette zaj viszont tömeglázadások lehetőségét rejtje magában. A város a saját maga javára „kedvező” szabályozással egyrészt kioltja a szabályozás célját (nyugodt pihenés lehetősége), másrészt magát kedvezőbb helyzetbe hozza, mint polgárait.

1.4. A kihirdetés idejének megállapíthatósága

A jogalkalmazás egyik legfontosabb követelménye, hogy a jogalkalmazó tudja: mit és mikortól kell alkalmaznia. A „mikortól”-ra az időbeli hatály adja meg a választ, azonban szerepe van a kihirdetési dátumnak is – akár a „kellő felkészülési idő” követelménye teljesülésének megállapíthatósága miatt³. A kihirdetés dátuma megállapításának (megállapíthatóságának) a jogszabály jelöléséből

³ Az ezzel kapcsolatos problémákat részletesen lásd KOVÁCS ILDIKÓ – TILK PÉTER: *Gondolatok a kellő felkészülési idő számításának kezdőpontjáról* c. írásában. Jogtudományi Közlöny, közlésre elfogadva.

kell következnie (a zárójelek közé tett dátum jelöli), egyes esetekben azonban a helyi erők erre „rásegítenek,” és ezzel a helyzetet is sikerül bizonytatlanná tenni. Két példa erre (a rendelet-jelölések más hibáinak, elírásainak észrevételezésétől eltekintek):

„Lengyeltóti Város Önkormányzat Képviselő-testületének 10/2013 (VI.27) számú önkormányzati rendelete.”

A rendelet aláírásának dátuma 2013. június 28., a kihirdetési záradék szerint a „rendelet kihirdetésre került: 2013. június 28.” Vajon 27-én vagy 28-án hirdették ki a rendeletet?

„Ecser Nagyközségi Önkormányzat Képviselő-testületének 1/2013.(I.30.) sz. rendelete A közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről.”

Kihirdetési záradék szerint viszont: „A rendelet kihirdetve 2013. január 31-én.”

Vajon melyik a tényleges kihirdetés? Elképzelhető esetleg, hogy egyfajta sajtós éjféli kihirdetéssel állunk szemben, és a folyamat mindkét napból igénybe vett értékes percek? Ne gondolkozzunk ezen feleslegesen tovább, mert az ilyen szokatlan megoldás esetén is a befejezettséget kell alapul venni, azaz csak egy nap lehet a kihirdetés dátuma.

1.5. A kellő felkészülési idő elvárása. A jövőbeli hatálybalépés főszabály-jellege, az azonnali hatályba léptetés kivételessége

A Jat. 2. § (3) bekezdése szerint „A jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre”. Szorosan összefügg ez a rendelkezés a Jat. 7. §-ával, mely szerint „7. § (1) A jogszabályban meg kell határozni a *hatálybalépésének napját, amely a jogszabály kihirdetését követő valamely nap lehet.* (2) *Ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a jogszabály hatálybalépésének napja a kihirdetés napja is lehet, ebben az esetben a hatálybalépés időpontját órában kell meghatározni, mely nem előzheti meg a kihirdetés időpontját*”.

A Jat. kifejezett szabálya ellenére rendszeres, hogy a helyi rendeletek esetén azonnali hatálybalépést alkalmaznak, de még ekkor is elkövetik azt a hibát, hogy nem jelölik meg a napon belül órában a kihirdetés időpontját. Van, amikor ez értelemszerűen nem okoz gondot, de volt rá példa, amikor szankciókat tartalmazó rendeletet (tiltott, közösségellenes magatartásokat meghatározó helyi jogszabályt) léptettek hatályba a kihirdetés napján. Ilyen volt például Pécs – az c) pontban jelzett – rendelete, ahol a kellő felkészülési idő egyértelműen hiányzott ahhoz, hogy a címzett az előíráshoz igazítsa magatartását (mivel nagy valószínűséggel reális lehetősége sem volt megismerni a tilalmakat a kihirdetés napján).

Csak néhány példa a nem megfelelő hatályba léptetésre (az egyéb hibák észrevételezése nélkül):

a) „Kölked Község Önkormányzat Képviselő-testülete 4/2013. (III. 1.) sz. rendelete”:

„18. § E rendelet kihirdetése napján lép hatályba.”

b) Szigetvár „közösségellenes” rendeletének 18. §-a szerint e rendelet „kihirdetése napján lép hatályba”.

c) A pécsi rendelet a 35. §-ában kimondta: „Ez a rendelet 2012. június 1-jén 10.00 órakor lép hatályba”. A kérdés pusztán az, rendelkezésre áll-e a megfelelő felkészülési idő, azaz elvárható-e a címzettekől, hogy a 10.00-kor kihirdetett szabály tartalmát például 11.00-kor már ismerjék és betartsák? Amennyiben pedig a szankcionálásra egy ideig nem kerül sor (épp e probléma miatt), akkor mi értelme a sürgős kihirdetésnek?

Van olyan – szerencsére igen ritka – eset is, amikor a rendeletből nemes egyszerűséggel *kimarad a hatályba léptető rendelkezés*. Ilyen volt „Bakháza Község Önkormányzat Képviselő-testületének 10/2011.(XII.1.) számú rendelete a közüzeti vízműből szolgáltatott ivóvízért használatáért fizetendő díjakról” (ezzel a hibás jelöléssel és a rendkívül értelmes – „ivóvízért használatáért fizetendő” – címmel), amelyben az érdemi tartalmat adó rendelkezéseket követően szerepel a dátum és az aláírások, de a hatályba léptetés elmaradt. Talán nem is nagy baj ez, mivel a rendelet 1. §-a rögtön azzal indított, hogy „Az ÖR. 7. § (1) és (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép”, de, hogy az „ÖR” alatt melyik korábbi rendeletet kell érteni, az nem derült ki a kiváló produktumból.

1.6. Az indokolási kötelezettség esetenkénti formálissá válása

A Jat. 18. §-a szabályozza a jogszabályhoz fűzött indokolási kötelezettséget. Eszerint: „(1) A jogszabály tervezetéhez a jogszabály előkészítője indokolást csatol, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait. (2) A jogszabály tervezetének indokolásában tájékoztatást kell adni a javasolt szabályozás és az európai uniós jogból eredő kötelezettségek összhangjáról, valamint a 20. § szerinti egyeztetési kötelezettségről”.

Sajnos mind a központi, mind a helyi jogalkotásban gyakori, hogy az indokolási kötelezettségre valamiféle letudandó, kellemetlen feladatra tekintenek a jogalkotók (mivel számukra – jó esetben – világos, miért, milyen elérni kívánt céllal és milyen várható hatások kalkulálásával alkotják meg a normát). Az indokolási kötelezettség viszont nem a jogalkotónak magának szól, hanem a címzetteknek, azaz az előírás kötelezettjeinek és a jogalkalmazóknak, akik a

jogszabállyal dolgoznak, azt valamilyen módon érvényre juttatják. A jogalkotó azonban rájuk nem minden esetben gondol, és az indokolási kötelezettséget – hasonlóan a hatásvizsgálatokhoz – formálisan, érdemi értelmezési, iránymutatási segítség nélkül teljesíti.

Példának álljon itt Nyíregyháza Megyei Jogú Város korábbi, tiltott, közösségellenes magatartásokat meghatározó rendeletének részletes indokolása, ami valójában tartalomjegyzéknek látszik:

„Részletes indokolás 1-5. §-hoz

Meghatározásra került a tiltott, közösségellenes magatartás fogalma, az eljáró hatóság és az alkalmazható jogkövetkezmények.

6.§-hoz

Ezen szakaszban a közterületek használatával kapcsolatos tiltott, közösségellenes magatartások és a tiltott tevékenység végzése kerültek tételesen meghatározásra.

7.§-hoz

A közutak nem közlekedési célú igénybevételével kapcsolatos tiltott, közösségellenes magatartások tételes meghatározása történt meg.

8-9.§-hoz

Az eb sétáltatás és a köztisztaság fenntartásával kapcsolatos tiltott, közösségellenes magatartások meghatározására került sor.

10-11.§-hoz

A települési szilárd és a települési folyékony hulladékkal kapcsolatos kötelező helyi közszolgáltatáshoz kapcsolódóan tiltott, közösségellenes magatartásként szankcionált tényállások.

12.§-hoz

Nyíregyháza város közhasználatú zöldfelületeinek használatával, védelmével és fenntartásával kapcsolatos tiltott, közösségellenes magatartások meghatározása.

13.§-hoz

A reklámhordozók és hirdetmények elhelyezésével valamint közzétételével kapcsolatos tiltott, közösségellenes magatartások felsorolása.

14.§-hoz

Piacokkal, vásárokkal és a vásárcsarnokra vonatkozó általános szabályokkal kapcsolatos tiltott, közösségellenes magatartások meghatározása történt meg.

15.§-hoz

Egyes helyi jelentőségű természeti emlékek védetté nyilvánításával kapcsolatos tiltott, közösségellenes magatartások felsorolása.

16.§-hoz

Az egységes központi közműnyilvántartással kapcsolatos tiltott, közösségellenes magatartások meghatározása.

Nyíregyháza város címere, zászlaja, díszpecsétje használatának szabályozásával kapcsolatos tiltott, közösségellenes magatartások meghatározása.

18.§-hoz

A temetőkről és a temetkezési tevékenységgel kapcsolatos tiltott, közösségellenes magatartások felsorolása.

19.§-hoz

A rendelet hatályba lépésének időpontja”.

Aligha kell részletezni, hogy ez a megoldás a Jat. szabályával köszönő viszonyban sem volt.

2. A jogszabályszerkesztésről szóló rendelet előírásainak (nem) érvényesülése

2.1. Az önkormányzati rendelet jelölése

A helyi rendeletek jelölésének hibás megoldásai általában nem okoznak a címzetteknek semmilyen hátrányt, mindenesetre betartásuk az egyik legegyszerűbb „kihívás”. Ezzel együtt gyakran nem sikerül megfelelni ennek a feladatnak.

A Jszer. 1. melléklet 2.3.4. alpont alapján:

„Az önkormányzati rendelet tervezetének a megjelölése

{a rendelet megalkotójának teljes megjelölése}

.../... . (...) önkormányzati rendelete

{a rendelet címe}”

Több helyen a változatosságot szem előtt tartva, többféle megoldást is alkalmaznak – megjegyzendő, hogy gyakran azonos időszakban alkotott rendeletek esetén is. Néhány példa erre:

„Kölked Község Önkormányzat Képviselő-testülete

4/2013. (III. 1.) sz. önkormányzati rendelete

a helyi közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint azok be nem tartásának jogkövetkezményeiről”

„Kölked Község Önkormányzat Képviselő – testületének

8/2014. (XI.17.) sz. önkormányzati rendelete

Az önkormányzat és szervei szervezeti és működési szabályzatáról szóló

1/2007. (I.29.) sz. önkormányzati rendelet módosításáról”

„Kölked Község Önkormányzat Képviselő-testületének
1/2015. (I.20.) önkormányzati rendelete
az önkormányzati elismerésekről”

„Kölked Község Önkormányzata Képviselő-testületének
2/2015. (II. 27.) sz. rendelete az egyes szociális ellátásokról”

A fenti példák szerint az adott település 2013-ban és 2014-ben következetesen (rosszul) jelölte a helyi jogszabályokat, a 2015. évi első rendeletüknél a helyes megoldást alkalmazták, majd talán a nagyléptékű fejlődéstől megrettenve „továbbfejlesztették” a jelölést, természetesen rossz irányba. Két év alatt így három különböző jelöléssel jelezték a címzetteknek, hogy a változatosság a helyi jogalkotásban is gyönyörködtet, és a testület nem híve a sablonmegoldásoknak.

Hibás a jelölés az alábbi szabályozás esetén is:

„Sérsekszőlős Község Önkormányzata Képviselő-testületének
a 13/2008. (V. 30.), 18/2008. (IX. 03.), 13/2009. (VIII. 24.), 12/2012. (V.
31.) rendelettel módosított
14/2004. (VIII. 26.)
RENDELETE
a környezetvédelemről”

Lehetne persze azzal érvelni, hogy a rendelet még a Jszt. előtti időben keletkezett, azonban a Jszt. hatályba lépését követően a soron következő rendeletmódosításkor az egész rendeletet meg kellett (meg kell) feleltetni a Jszt. előírásainak⁴. Így a rendelet jelölése hibás maradt (és mivel a jelölés nem módosítható⁵, az egész rendeletet újra el kellett volna fogadni).

Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város rendeletei is sajátos megjelenési formát hordoznak, az idők során több változtatáson is átesve. Néhány példa erre: „20/2014. (10. 29.) Kgy. rendelet A helyi önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról”

E jelölésnél a kihirdetés ideje nincs szabályosan jelölve, hiányzik a jogalkotó szerv megjelölése, valamint helytelen a „Kgy. rendelet” megfogalmazás is. A korrekció a sorban következő rendeletnél jelent meg, ahol viszont továbbra sem jelenik meg a jogalkotó szerv megjelölése (ezt nem orvosolja az, hogy a címből kiderül).

⁴ 102. § (1) A módosítás során úgy kell eljárni, hogy a módosított jogszabály egésze és a módosított szerkezeti egység megfeleljen az e rendeletben foglalt követelményeknek.

⁵ Jat. 8. § (2) bekezdés: „Nem lehet módosítani a jogszabály megjelölését...”.

„21/2014. (XI. 19.). önkormányzati rendelet Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzatának és Szerveinek Szervezeti és Működési Szabályzatáról”

A jogalkotó megjelölése azóta sem jelenik meg az ottani szabályozásokban; néhány friss példa erre:

„3/2015. (II. 11.) önkormányzati rendelet A 2015. évi költségvetés végrehajtásáról”

„6/2015. (II. 28.) önkormányzati rendelet A települési támogatásról”

2.2. A belső tagolással kapcsolatos jelölések problematikája

A belső tagolások „kinézete” a helyi rendeletek esetén mondhatni rendkívüli változatosságot mutat. Magam is úgy vélem, a kisebb problémák közé tartozik, ha az előírt „)” jel helyett „/” jelet alkalmaz a jogalkotó, a probléma csak az, hogy semmilyen fáradtságba nem kerül a JsZR.-nek megfelelő megoldással élni. Az már jóval komolyabb gond, ha az egyes belső szerkezeti egységek azonosíthatósága szenved csorbát, mert például egy §-on belül több, azonos számú bekezdés található, vagy jelöletlen szerkezeti egységek vannak a jogszabályban. Érdekes ezen a téren is tenni egy rövid sétát.

A JsZR. 44. § (4) bekezdése szerint „(4) A bekezdéseket szakaszonként újrakezdődően, egy-egy szakaszon belül pozitív egész számokból képzett, zárójelek közé foglalt arab számozással kell megjelölni.” A JsZR. mellékletének 3.5. pontja [„A bekezdés megjelölése”] egyértelműen „gömb”-zárójelet mutat. A JsZR. 48. § (1) bekezdése szerint pedig „A pontok a latin ábécé kisbetűivel és a „)” jellel vagy pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal jelölhetőek meg.”

Nem gömb-zárójeles megoldást alkalmaz például Kölked Község Önkormányzat Képviselő-testületének 1/2015. (I.20.) önkormányzati rendelete az önkormányzati elismerésekről, melyben ezt a megjelölési megoldást találhatjuk: „3.§ /1/”; „4.§. /1/”; „7.§. /1/.”

Persze nem ez a legnagyobb probléma a jogalkotásban, viszont az már komolyabb gond, hogy a 8/2014. (XI. 17.) „sz. önkormányzati rendelet”-ük megfelelő jelölést alkalmazott, tehát a jó megoldásból elindultak a rossz felé – aztán később a 2/2015 (II. 27.) rendeletben megint csak helyesen alkalmazták a JsZR.-szabályt.

Sérsekszőlős 14/2004. (VIII. 26.) rendeletének 4. § (2) bekezdése az alábbi megoldást alkalmazza:

„Az Alap bevételi forrásai a következők:

a/ a települési önkormányzat által jogerősen kiszabott környezetvédelmi bírság teljes összege,

b/ a Dél-dunántúli Környezetvédelmi Felügyelőség által a Sérsekszőlős község

területén jogerősen kiszabott környezetvédelmi bírságok összegének 30 %-a,
 c/ a környezetterhelési díjak és az igénybevételi járulékok külön törvényben meghatározott része,
 d/ a Sérsekszőlősi Önkormányzat bevételeiből - az éves költségvetési rendeletben meghatározott - környezetvédelmi célokra elkülönített összeg,
 e/ az Alap lekötéséből származó kamatbevételek,
 f/ az 1995. évi LIII. tv. 58. § (6) bekezdés alapján az önkormányzatot arányosan megillető megosztott bevétel,
 g/ az állampolgárok, jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek által az Alap részére történt befizetések, illetve bármely, az Alapot illető egyéb bevétel”.

A pontok itt nem a Jszer.-ben meghatározott „)” zárójellel jelennek meg. [Használóan rossz az 5. § (2) bekezdés megoldása is].

A Jszer. 37. § (1) bekezdésének második mondata szerint „Jogszabály tervezete jelöletlen szerkezeti egységet nem tartalmazhat.” Tilos tehát a francia bekezdések alkalmazása a felsorolások esetén, mert jogbizonytalanságot okoz az ezekre történő hivatkozás, vagy az ezek valamelyikének módosítására irányuló törekvés alkalmával (főleg, ha sokelemű a felsorolás).

Kölked 2/2015 (II. 27.) „sz.” rendeletének 6. § (3) bekezdése ekként tér el a Jszer.-szabálytól:

„6.§

(3)A lakhatási támogatás *elsősorban természetben nyújtandó*

– vízdíj-, villanyáram-, illetve gázdíj támogatására a szolgáltatóhoz történő utalással,
 – szemétszállítási díj kiegyenlítésére a szolgáltató számlájára történő utalással”.

A 10. § (4) bekezdése pedig folytatja a nemes hagyományt:

„Ha az elhalt utolsó lakóhelye, illetve az eltemetésre köteles személy vagy az örökösök kiléte megállapításra kerül, úgy a temetési költség megtérítésére az alábbi intézkedéseket haladéktalanul meg kell tenni:

– az utolsó lakóhely szerinti önkormányzattól a köztemetés költségeit visszaigényelni, ennek hiányában,
 – a költségeket hagyatéki teherként a területileg illetékes közjegyzőnél bejelenteni, vagy
 – az eltemettetésre köteles személyt a köztemetés költségeinek megtérítésére kötelezni”.

Sérsekszőlős 14/2004. (VIII. 26.) önkormányzati rendeletének 9. § (5) bekezdése szerint: „A telepítések során elsősorban figyelembe veendő szempontok a következők:

- az utca jelenlegi domináló fafajai
- a fafajok alakíthatósága (metszéstűrése), vízhajtás képzési hajlama
- a távvezetékek elhelyezkedése, magassága”.

A 10. § (7) bekezdés szerint pedig: „Az engedélyezési kérelemhez csatolni kell:

- 1 db helyszínrajzot az üzemeltetési hely 200 m-es környezetének feltüntetésével;
- a szabadtéri rendezvények esetén a szabadtéri rendezvény helyszínéhez 200 m-es körzetben lévő egészségügyi, vagy oktatási intézmények vezetőivel előzetes egyeztetésre vonatkozó iratokat
- zaj- és rezgéshatárok mindenkori betartására vonatkozó nyilatkozat
- a zajos tevékenység napi kezdésének és befejezésének pontos időpontja
- a zajkeltés illetőleg a hangosítás módja, eszközei
- a kérelmező megbízottjának a neve, aki a zajjértékek betartását vállalja és azért felelős”.

Folytatja a sort a 18. § (2) bekezdés is, amely szerint: „Tilos az összerakott hó elhelyezése:

- a gyalogos közlekedési útvonalon,
- az útkereszteződésben,
- az úttorkolatban,
- a kapubejárat elé, annak szélességében,
- a tömegközlekedésre szolgáló jármű megállóhelyénél, a jármű megállóhelye és a járda között”.

A Jszt. 47. § (2) bekezdése szerint „(2) Nyitó szövegrész nélkül nem lehet pontokat, alpontokat alkalmazni.”

Ehhez képest „Kölked Község Önkormányzata Képviselő-testületének 2/2015. (II. 27.) sz. rendelete az egyes szociális ellátásokról” így szabályoz:

„5.§

(1) A települési támogatás pénzbeli vagy természetbeni formában adható.

a) A pénzbeli rendszeres ellátások utalása havonta utólag, a hónap 5. napjáig, a nem rendszeres ellátások kifizetése legkésőbb a határozat jogerőre emelkedésétől számított 15 napon belül a házipénztárból történik.

b) A lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez nyújtott támogatás természetben állapítható meg”.

A Jszt. 37. § (1) bekezdés első mondata szerint „A jogszabály tervezetének a szerkezeti egységeit folyamatos sorszámozással vagy a latin ábécé betűivel meg kell jelölni.”

Ez a szabály látszólag magától értetődő, mégis sok esetben – vélhetőleg figyelmetlenségből – sikerül áthágni. Lássunk erre is néhány példát.

Sérsekszőlős 14/2004. (VIII. 26.) 10. §-a 2 darab (1) bekezdést és 2 darab (5) bekezdést tartalmaz – mindkét esetben utalva a korábbi hatályon kívül helyezésére. Azaz: nem a korábban hatályon kívül helyezett rendelkezés helyére kerül az új szabály, hanem azt ott hagyva, a számozást „megduplázva” halad az érthetetlenség felé. Ekként:

„(1)⁶

(1) A község egész területén, munkanapokon 8.00-16.00 óra között, pihenő és munkaszüneti napokon pedig csak 10.00-16.00 óra között folytatható mobil hangosító berendezés üzemeltetése.

...(5)⁷

(5) Az engedélyezés során figyelembe kell venni az érintett területen lévő más szórakoztatóipar létesítmény és hangosító berendezés zajkibocsátását, illetve a tevékenységgel összefüggő zajterhelést is, és azok együttes zajkibocsátása sem haladhatja meg az engedélyezett határértékeket”.

Veszprém MJV korábbi (már rég nem hatályos) SzMSz-e [a 35/2002. (XI. 15.) önkormányzati rendelet] is tartalmazott érdekességeket. Érdemes két §-t teljes terjedelmében bemásolni. Felhívom a tisztelt Olvasó figyelmét a „§”-jel utáni pontra, a „/”-jelek alkalmazására, a 15. § (7) és (8) bekezdésének tartalmi azonosságára, valamint a 16. §-ban alkalmazott jelöletlen szerkezeti egységekre és a kettő darab (10) bekezdésre.

„JEGYZŐ

15.§.

....

/4/ Döntésre előkészíti a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket.

/5/ Dönt azokban a hatósági ügyekben, amelyeket a polgármester ad át.

/6/ Tanácskozási joggal vesz részt a Községi, a Községi bizottságának ülésén;

/7/ Dönt a hatáskörébe utalt ügyekben. /1990. évi LXV. tv. 36.§. (2)/”

/8/ Dönt a hatáskörébe utalt ügyekben.

/9/ A jegyző köteles jelezni a Községi, a bizottságnak és a polgármesternek, ha a döntésüknél jogszabálysértést észlel. /1990. évi LXV. tv. 36.§. (3)/

/10/ A jegyző a Községi, a polgármester, az alpolgármesterek, a bizottságok elnökei, a városrészi önkormányzatok, valamint a kisebbségi önkormányzatok igénye esetén jogértelmezési kérdésben állásfoglalást ad.”

⁶ „Hatályát veszítette a 18/2008. (IX. 03.) rendelet 4. §-ával, hatálytalan 2008. szeptember 3. napjától.”

⁷ „Hatályát veszítette a 18/2008. (IX. 03.) rendelet 4. §-ával, hatálytalan 2008. szeptember 3. napjától.”

„A POLGÁRMESTER

16.§.

(9) A polgármester az önkormányzati, valamint az államigazgatási feladatait, hatásköreit a Közgyűlés hivatalának közreműködésével látja el. /1990. évi LXV. tv. 35.§. (1)/.

(10) A polgármester a Közgyűlés döntései szerint és saját önkormányzati jogkörében irányítja a hivatalt.

A polgármester:

- a jegyző javaslatainak figyelembevételével meghatározza a hivatal feladatait az önkormányzat munkájának szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában,

- dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, hatósági jogkörökben, egyes hatásköreinek a gyakorlását átruházhatja,

- a jegyző javaslatára előterjesztést nyújt be a Közgyűlésnek a hivatal belső szervezeti tagozódásának, munkarendjének, valamint ügyfélfogadási rendjének meghatározására,

- hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét,

- gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az alpolgármesterek, a jegyző, az önkormányzati intézményvezetők tekintetében, /1990. évi LXV. tv. 35.§. (2) a-e./.

- felelős az önkormányzati rendeletek végrehajtásáért. Ezen feladatát a jegyző közreműködésével látja el.

- ellenjegyzí a Polgármesteri Hivatal belső szervezeti egységeinek közvetlen közgyűlési előterjesztéseit,

(10) A polgármester a város polgáraival való közvetlen kapcsolattartás érdekében fogadónapot tart a munka- ügyfélfogadási- és ügyfélszolgálati rend szabályai szerint, amelyet a 3.sz. melléklet tartalmaz.”

Jelzem, hogy a jelöletlen szerkezeti egységek terén e rendeletben az 5. § vitte a pálmát, mivel (3) bekezdése 12 (!) oldalon keresztül tartó francia bekezdéses megoldással sorolta fel az átruházott feladat- és hatásköröket.

Zalakaros Város Önkormányzata Képviselőtestületének a tiltott, közösség-ellenes magatartásokról, az elkövetőkkel szembeni pénzbírság kiszabásának szabályairól szóló – már nem hatályos – 34/2012. (IX.14.) önkormányzati rendelete is több érdekességet hordozott. 1. §-a például így nézett ki:

„1. §

b) Hirdemény, hirdető berendezés: Zalakaros Város Önkormányzata képviselőtestületének A táblák, feliratok, plakátok elhelyezésének szabályozásáról szóló szabályozásáról szóló 8/2010. (VI.11.) számú önkormányzati rendeltének 2.§. bekezdésében meghatározott fogalom,

b) Kiemelt közterület a város központi területe: Gyógyfürdő tér, Disz tér, Bodahegyi utca, Szent László tér, Gyimesi Vilmos sétány, Termál utca Bodahegyi utcától a Panoráma/Alma utcáig terjedő szakasza,„.

A kettő darab „b” pont önmagában is sokat segít a szabály megértésében, ráerősít viszont az „első” számú b) pontban található helyesírási hiba („Hirdemény”; „számu”; „rendeltének”; stb.) is, valamint az az – egyébként helyeselhető – szándék, hogy a helyi lakosságot is vonjuk be a jogalkotásba – ennek azonban nem akként kellene megnyilvánulnia, hogy az „első” számú b) pontban hivatkozott 2. § bekezdés számát nem írta be a jogalkotó, mintegy rábízván a jogszabály címzettjeire a feladatot.

A folyamatos sorszámozás iránti ellenszenv ugyanebben a zalakarosi rendeletben más helyen is fellelhető volt, a jogalkotó ugyanis – mintegy daczból – a 3. §-ban így alkalmazta a pontok sorrendjét: a g) ponton belül következett a „h.a” és a h.b) (sic!) alpont, majd jött a h) pont.

A Jszer. 47. § (4) bekezdése szerint „A nyitó szövegrésznek – a kötőszóval végződő utolsó előtti pont és alpont kivételével -, valamint a záró szövegrésznek a pontok, az alpontok mindegyikével önállóan és együttesen is egyetlen értelmes mondatot kell képeznie.”

Lássunk két „ellenpéldát”.

„Kölked Község Önkormányzata Képviselő-testületének 2/2015. (II. 27.) sz. rendelete az egyes szociális ellátásokról” így rendelkezik a 8. § (5) bekezdésben:

„8. §

(5) Nem állapítható meg a támogatás, ha az igénylő

a) a hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. tv. alapján temetési hozzájárulásban részesül,

b) köztemetés esetén”.

Tehát a b) pontot figyelve, arra az eredményre jutunk, hogy Kölkeden „nem állapítható meg a támogatás, ha az igénylő köztemetés esetén”. Itt tehát kiemelt figyelmet fordítottak arra is, amit a Jszer. 2. §-a tartalmaz – „A jogszabály tervezetét a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan, közérthetően és ellentmondásmentesen kell megszövegezni.”

„Kölked Község Önkormányzat Képviselő-testülete 4/2013. (III. 1.)” önkormányzati rendeletének 9. § (1) bekezdése ekként rendelkezik:

„9. § (1) Aki közterület zöldfelületét

a) átjárásra,

b) járművel történő behajtásra vagy parkolásra,

c) lerakóhelyként használ,

a helyi közösségi együttélés alapvető szabályait szegi meg”.

Mit is mond az a) pont? Nem kevesebbet, mint azt, hogy „Aki közterület zöldfelületét átjárásra, a helyi közösségi együttélés alapvető szabályait szegi meg”. Nem kevésbé értelmes a b) pont sem, mivel a végeredmény az alábbi: „Aki közterület zöldfelületét járművel történő behajtásra vagy parkolásra, a helyi közösségi együttélés alapvető szabályait szegi meg”.

Viszonylag kis figyelemmel elkerülhetők lennének ezek a hiányosságok és fogalmazási zavarok.

Talán mondanom sem kell, hogy a sor – a hibás rendeletek nagy száma miatt – a végtelenségig folytatható lenne.

Bízom benne, hogy Tóth Károly Professor Úr is talált írásomban érdekes gondolatokat és felvetéseket, és a néhol – Tőle ismereteim szerint nem távol álló – humoros (legalábbis a szerző által annak vélt) stílus sem vette el kedvét az olvasástól.

Még egyszer kívánok Professor Úrnak boldog 70. születésnapot!

TÓTH JUDIT

Jogi nyelvöltögetés

Tóth Károlynak ajánlom soraimat szíves köszöntésül, azt kívánva, hogy még sokáig legyen jó erőben a nyelvi játékokhoz és a jogi nyelvöltögetéshez!

Napjainkban, a „jog és nyelv” („law and language”) kutatásokról, mint önálló tudományterületről beszélhetünk.¹ Ennek alapja, hogy mind a jog, mind a nyelv komplex jelenség abban az értelemben, hogy véges számú összetevők (betűk és hangok, valamint a jogi tényállások) kombinációjából végtelen számú kimeneti változat (mondatok, illetve történeti tényállások milliói) realizálódhat. Másrészt mindkettő sztochasztikus rendszer, amelyekre csupán valószínűségi és szituatív megállapítások tehetők, azaz nincs minden esetre kiterjedő törvényszerűség. A jogelmélet és a nyelvészet a jog és a nyelv kapcsolatáról igen sokat értekezik, de hazánkban a Wittgenstein nevéhez fűződő nyelvfilozófiai fordulat a jogtudományban nem következett be, csupán annak felismerése, hogy a nyelvfilozófiában ez már megtörtént. Ugyanis a jogászok általában úgy tekintettek a nyelvre, hogy az a különböző jogi céljaik elérésének eszköze: a nyelv olyan eszköz, amin keresztül gondolataikat kifejezhetik, de a nyelv egyébként semmilyen hatást nem gyakorol magára a gondolatra és annak megfogalmazójára, az emberre,² továbbá a tett és a szó mereven szétválasztandó, a beszéd-aktusok és a konstatív-performatív kijelentések elméletétől³ függetlenül. Feltehetőleg ez az oka annak, hogy interdiszciplináris kutatócsoport alig vizsgálja a jog és nyelv kapcsolatát, a jogi kutatók közt alig akad pragmatikával, igazságügyi nyelvészettel, szaknyelvi nyelvtörténettel, nyelvhasználat, szociolingvisztikával foglalkozó. Az EU csatlakozás adott persze némi lökést a jogász-nyelvészek elsősorban terminológiai elemzéseikhez.

A jogalkotásról, jogelvekről, a jog elméleti kérdéseiről és a joggyakorlatról szóló irodalom mai pezgése nem hatott a jogi nyelv kutatására, néhány kivételes erőfeszítést nem számítva, a pragmatika területén. Pedig normaözönben élünk, és a jogalkotás felgyorsulásával, a jog terjedelmi növekedésével nem csak a modernitás gazdasági, társadalmi következményei miatt kell megbirkoznunk, hanem a mindenkire vonatkozó jogszabályok érthetősége terén is,

¹ SZABÓ MIKLÓS–VARGA CSABA (szerk.): *Jog és nyelv*. Budapest, Book in Print Bt., 2000.

² VINNAI EDINA: *A jogi nyelv nyelvészeti megközelítése*. Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tom. XXVIII, 2010:145-171.

³ AUSTIN, J. L.: *Tetten ért szavak*. (ford.: Pléh Csaba) Budapest, Akadémiai Kiadó, 1990.

amelyet még tetéz az Európai Unió tagjaként a jogátvétel, a teljesen új jogi fogalmak, gondolatok átültetése.

A múltba tekintve, a XVI. századig nem beszélhetünk magyar jogi szaknyelvről, és csak a mohácsi vész utáni generáció kezdett el először magyar nyelven írni, így őket tekinthetjük a magyar jogi szaknyelv első alkotóinak (Nádasdy-gárda). A magyar nyelv megújulásának és ezzel a magyar jogi szaknyelv megteremtésének, átalakulásának feltételeit a XVIII. század végétől folyamatosan életbe lépő politikai intézkedések (törvények a magyar nyelvű ügyintézésről, a magyar nyelv oktatásáról), valamint a XIX. század hatalmas tudományos fejlődése alapozta meg. A jogirodalom körébe tartozó munkákat a törvényhatóságok körében keletkezett írások jelentették, és gyakorlati alkalmazásuk révén terjesztették el leginkább a magyar jogi műnyelvet. 1815-től a jogi szótárak és egyéb segédkönyvek egész sora jelent meg (pl. Puky Károly: *Honni törvény szótár*. Pest, 1830; Fogarasi János: *Diák-magyar műszókönyv a magyarhoni törvény-szakszótudományból*. Pest, 1833.). A folyamatot betetőzte az 1843–44. évi II. tc., amely kimondta, hogy a „törvénycikkek valamint már a jelen országgyűlésen is egyedül magyar nyelven alkottattak és erősítették meg. Úgy ezentúl is mind alkottatni, mind királyi kegyelmes jóváhagyással megerősíttetni egyedül magyar nyelven fognak”, valamint, hogy az országgyűlés nyelve kizárólag a magyar lesz (Corpus Juris 1896: 198). A törvénycikk rendelkezett arról is, hogy az ország határain belül innentől az oktatás nyelve a magyar. Ám ez a történeti fejlődés nem volt zökkenőmentes: fogalmakat, szavakat találni vagy alkotni – ebben rejlett az alapvető ellentmondás, amely azután a jogászok és a nyelvészek közötti viták kiindulópontja volt. Például az 1843-ban megjelent *Törvénytudományi Műszótár* (TTMSz) anyagát látva, a magyar nyelvtől idegen, sokszor szinonim kifejezések elterjedése miatt a nyelvészek félelme nem volt alaptalan. A jogi szóhasználat az 1900-as évek elejére stabilizálódott, és a nyelvészeti, jogászai vitákat mintegy lezárta a Márkus Dezső szerkesztette Magyar Jogi Lexikon (1889-1907), definíciókat adva az egyes fogalmakra. A jogi terminusalkotásnak három módja jött tehát létre, bár középpontjában a fogalom-alapú kifejezések alkotása állt, a.) a korábbi, esetleg már feledésbe is merült régi magyar szavak felelevenítése és új jelentéssel való felruházása, b.) az alaktani tekintetben is magyarított latin szavak átvétele, illetve a használatban való rögzítése és c.) a tükörfordítás.⁴ E szaknyelvi fejlődést a nyelvújítás nagyban segítette.⁵

⁴ SZÉP BEÁTA: Adalékok a magyar jogi szaknyelv kialakulásához. *Magyar Nyelvőr*, 2009/3:310-322.

⁵ A jogászság is köszönhet jó pár szót a nyelvújításnak, például bakó, díj ellenfél, szökevény, betiltani, biztosítani (biztosító társaság), felesküdni, félhivatalos, igazolni, közérdekű, központosítani, megvalósul, nemzetőr, népképviselő, sajtóbűn, segédeszköz, törvényszakas vagy választmány (Magyar Nyelv, 1908).

A *jogi nyelvnek* a következő *rétegeit* különböztethetjük meg: a.) a jogi norma nyelve; b.) a jogtudomány, a jogi szakirodalom nyelve, amely bizonyos fokig követi a jogszabályok fogalmi rendszerét, de éppen annak hibáit, következetlenségeit dogmatikai alapozással kiegészíti, korrigálja, rendszerbe foglalja; c.) a jogalkalmazók nyelve, amelyet gyakran eljárási nyelvnek is neveznek, amikor konkrét formába öntik a jogszabályi célokat, jogelveket a szóbeliség érdekében; valamint d.) a jogász és a laikus közti kommunikáció nyelve, amelyben leginkább a köznyelv és a szaknyelv között található szakadékot kell áthidalni (például az ügyvéd védencének elmagyarázza, mit jelent a fegyveregyenlőség elve vagy a hallgatás joga az éppen folyó eljárásban).⁶

A jogszabályokban foglaltak érvényesülését a megértés hiánya is akadályozhatja, különösen a szaknyelv jellegzetességei miatt. Ugyanakkor a következmények alól mindez nem mentesít. A jogi nyelv kutatásának esetleges lanygulása a tudomány autonómiájának, önfejlődésének a része, ám sokkal súlyosabb gond, ha a jogszabályok előkészítői és a jogalkotók kicsit sem törődnek azzal, hogyan garantálják a jog közvetítette általánosan követendő magatartási szabályok megismertetését és megértését. Ezt a mulasztást már 1907-ben felvetette Márkus Dezső, amikor a tudományos eredmények teljes mellőzését ostromozta a jogszabályok előkészítési munkálatainál.⁷ Ha az elmúlt száz évet tekintjük, a jogi oktatásban és a kodifikátorok képzésében nagyrészt változatlanul minimális a jogi nyelv iránti érdeklődés. Amennyiben akad néhány publikáció, az egyfelől a fogalmak (szó)történetére és a terminológiai ügyekre összpontosított, másfelől a jogszabály szerkesztés formális követelményeire. Évtizedekkel Márkus után, Vladár Gábor is sürgette, hogy a jogszabályalkotást, amelynél a megfelelő analízis, absztrakció, életismeret alapján, a nemzeti és egyetemes jogelvek, hagyományok ismerete elvárás, a tudományos munka színvonalára kell felemelni.⁸

Lukács György hívta fel a figyelmet arra, hogy a nyelvben és a jogban közös a konvencionális, és a *társadalmi, közösségi praxisban* létezés. Ugyanakkor Varga Csaba emlékeztet arra, hogy a nyelv, mint jelrendszer, a normák világában ugyan sajátos szemantikával és szintaxissal rendelkezik, mégis beágyazódik a természetes (köz)nyelv közegébe. Így ugyanúgy megjelenik abban a szórtság és a bizonytalanság, hiszen a jog teli van értékelő elemmel. Néhány közbenső határral ugyan csökkenthető bizonyos irányba a nyelvi közeg eredendő háttározatlansága, de mégis tudatában kell lenni az értékelő terminusok miatt

⁶ TÓTH JUDIT: Jogalkotástan. Egyetemi jegyzet, SZTE ÁJTK, 2014. pp.167

⁷ Magyar Jogi Lexikon I-VI. kötet. Szerk: dr. Márkus Dezső, 1898-1907, Pallas, Budapest.

⁸ VLADÁR GÁBOR: Tudományos munka-e a jogszabály-előkészítés? Budapesti Szemle 1939.évi október. száma, székfoglaló előadás a MTA II. osztályának ülésén, 1939.május 22.napján

(pl. könnyű testi sértés, kis értékű kár) a *határozatlanságnak*.⁹ Mivel a fogalmak abszolút pontossággal a nyelv révén nem fogalmazhatók meg, a nyelvileg általánosan és közben egyedileg megjelenítendő tény, tényállási elem logikai alárendelődését, az ebből fakadó korlátozásokat ismernie kell a jogi nyelvet használónak, a jogalkotónak és a jogalkalmazónak egyaránt.¹⁰

A *jogi pragmatika* a nyelvészeti és jogi kutatások új hajtásaként, a jogi szaknyelvet vizsgálva azt a célt tűzte maga elé, hogy a jogi nyelvet működés közben, meghatározott jogi környezetben, konkrét szakmai érvényességi keretbe ágyazva (pl. a rendőrségi kihallgatások vagy a bírósági tárgyalások során¹¹) elemezze. Az alkalmazott nyelvészeti kutatásokból is tudjuk, hogy a hétköznapi nyelvhasználat teljesen szabad, ám a jogi szakkifejezések köre zárt, a jogszabályok nyelvéhez kötött terminológiát kell használni például a tárgyalóteremben. Ráadásul a jogi nyelv alapvetően írott nyelv, amelynek használatakor a felek nem azonos társadalmi és hatalmi helyzetben vannak (gondoljunk egy rendőri kihallgatásra), azaz a nyelvhasználatot befolyásolja annak hatalmi vetülete. Ezért nagy a felelőssége annak, aki az élőbeszéddel, köznapi kifejezéseket használó nyelvét átfordítja – szóban vagy írásban – a jogi kódra, és ezzel bizonyos irányt, értelmezést ad a kommunikáló saját szándékától függetlenül egy adott eljárásban.¹² Annál is inkább, mivel az ilyen fajta vizsgálatok során az elméleteket az adott szakmai szituáció felülírja.¹³ Ez pedig ráirányítja a figyelmet az utóbbi évtizedekben a nyelv kommunikációs funkciójának vizsgálatára. Például a tényállás és a jogértelmezés hatékonysági buktatója a jogi szaknyelv, amelyet így működés közben lehet csak vizsgálni. Annak eredményeit a jogalkalmazónak ismernie kellene. A történeti események, amelyet a kérelmező előad, az eljárás során tényállássá fordítódnak át, és ezzel egy jelentős feszültség jön létre a kezdetben sokféle tényközlésből egy határozott, egyetlen jogi megnevezés felé haladva, például a tárgyalóteremben. A beszédaktusokkal (amikor a bíróság a határozatában kötelez, megállapít, elutasít) cselekvéssé átváltoztatást végez a bíró, és különösen az eltérő nyelvet beszélők közt számolni kell a kulturális és

⁹ VARGA CSABA: *Ismereteink korlátozottsága és nyelvünk határozatlansága*. In: *Előadások a jogi gondolkodás paradigmáiról*. Osiris Kiadó, Budapest, 1999.

¹⁰ SZABÓ MIKLÓS: *A jogi nyelv határozatlansága – a jog nyelvi határozatlansága*. In.: *A világ nyelvei, a nyelvek világa*. Szerk.: Klaudy Kinga – Dobos Csilla, MANYE – Miskolci Egyetem, 2006, 134-138.o.

¹¹ VINNAI EDINA: *Nyelvhasználat a jogi eljárásban*. PhD értekezés, 2011. november. ME, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Miskolc.

¹² Szabó Miklós és Dobos Csilla vezetésével folyt kutatás például a büntetőeljárás egyes fázisaiban a rendőr, a bíró, az ügyész és a vádlott ugyanazon eseményekre vonatkozó beszédmódját. Eredményeit ld. *Nyelvében a jog*. *Nyelvhasználat a jogi eljárásban*. SZABÓ MIKLÓS (szerk.) Bíbor Kiadó, Miskolc, 2010.

¹³ PÁTRÓVICS PÉTER: *Nyelvhasználat a bíróságon*. Magyar Nyelvőr, 2000/1: 25-32

társadalmi távolsággal is. Tehát a jogi nyelv kutatási eredményeit a megfelelő kikérdezési, fordítási és visszafordítási, magyarázási, kitanítási technikák bevezetésével kellene átültetni a gyakorlatba az eljárás hivatalos szereplője, köztük a bíró számára is. Tudva persze, hogy a kettős feszültség következményeit csak részben lehet csökkenteni. Például a menekült azt mondja: „nekem el kellett otthonról jönnöm, mert a hazárat az utcán is bántották”, a bíró szerint ez a jegyzőkönyve így kerül át „a magát hazáranak mondó kérelmező üldözéstől való félelme nemzeti hovatartozása miatt származási országában megalapozott”. Itt nem csak a forrásnyelvi és a célnyelvi kontextus különbözik, de a pragmatikai adaptáció keretében a célnyelvi nyelvhasználó igényeihez, a különböző nyelvi kódokhoz kell igazodni, továbbá a laikus és a jogi nyelv közti szakadékot is át kell hidalni, nem is szólva arról, hogy a jogi szaknyelv más rétegei (jogszabály nyelve és a tárgyalási nyelv) közti további résről.

A szakirodalom, ha egyáltalán érintette a jogi nyelvet, a szabatos, érhető és világos megfogalmazást kérte számon,¹⁴ továbbá – ha egyáltalán lehetséges – a jogszabályok rendszerezését, egységes újra-kiadását, a közigazgatás racionalizálását,¹⁵ és annak keretében a terminológiai következetességet, adott esetben a megfelelő jogági kontextusba helyezést, mivel a jog, akárcsak a nyelv, élő test, folyton változik.¹⁶ Ezért szükséges a gondosabb szövegezés és kellő idő a jogszabályok előkészítésére a megszólaló szakértők szerint.

A *nyelvtörténeti kutatások* feldolgozták, hogyan alakult ki az alkotmányjogi nyelvezet az 1840-es évektől. Például innen tudhatjuk, hogy bár 1790. évi dekretumban tűnik fel először a *constitutio* szó, azt az írástudók sem használták, inkább a régi szabadságokról írtak. *Baróti Szabó Dávid* költő és nyelvűves *Kisdéd Szó-tára* (1792) pedig az alkotvány szót ugyan tartalmazza, de mint építmény, csinálmány. Az alkotmány, alkotvány szó tehát ismert régóta, de mint az ország alkotmánya (*constitutio regni*) csak a XIX. század elejétől terjedt el. *Baróti Szabó Dávid* kétségtelenül ismerte a polgári alkotmány kifejezést közjogi értelemben (*ius publicum*) és ezzel az alkotmány mint csinálmány, amelynek szerkezete, belső felépítése, konstrukciója közreműködéssel jött létre, ellentmondani látszik az ősi, fokozatosan létrejött, önfejlődő alkotmányosság gondolatának. A sarkalatos törvények, az ősi juss, a régi szabadságok hirdetése több száz éves hagyományát tehát felváltotta az (ősi) alkotmányra hivatkozás, és az új politikai nyelv ekkor olvasztotta magába az új körül-

¹⁴ MÁRTONFFY KÁROLY: *A szabatos törvény. A jogszabályok szerkesztése és közzététele. Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet kiadvány, No.5., Budapest, Egyetem Nyomda, 1932.*

¹⁵ MAGYARY ZOLTÁN: *Kodifikációs törekvések a jogpolitika tükrében. In: Kodifikációs törekvések. Magyar Jogászegyeleti Értekezések és Egyéb Tanulmányok. 1933/3:37-47*

¹⁶ VLADÁR GÁBOR: *A hatályos jogszabályok hivatalos összegyűjtése. . In: Kodifikációs törekvések. Magyar Jogászegyeleti Értekezések és Egyéb Tanulmányok. 1933/3:3-36*

mények közt módosított szabadságok, szokásjogok és kiváltságok foglalatát alkotmánynak nevezve a különböző közéleti megszólalásokban és cikkekben.¹⁷ A Magyar Nyelv 1910-es számában Simái Ödön is ilyen mondatokat idéz: „Párisban adta ki az Anglusokról szöllő Leveleit, melyekben ennek a’ különös Nemzetnek erkoltseit... Religióját ’s Igazgatásbeli alkotmányát mesteri kézzel festi”. „Az Országlás alkotmányát veszedelembe ejtené”; „mihelyt a polgári alkotvány megbomlik, a’ természeti állapot áll bé”. Ebben az értelemben már 1780 körül bukkan fel a Magyar Hírmondóban és Kármán Józsefnél.

Egy másik történeti munka rámutat,¹⁸ hogy a magyar nyelv jogaiért folytatott harcban milyen szerepe volt az *országgyűlésnek*, mert intézményként az egyes kifejezések elterjesztését elősegítette, noha az országgyűlés szó csak 1560-ban bukkant fel először. Helyette a diéta, a vezetők bevonásával tartott tanács járta. Azt a helyet, ahol mindezt elrendezték, a magyarok nyelvén Szeri-nek nevezték azért, mert ott ejtették szerét az ország egész dolgának, így a történészek a Szeren tartott tanácskozást tartották a honfoglaló magyarok első országgyűlésének, bár a szer szó köznév. Az országgyűlés kifejezés tükörszó formájában a horvát szomszédságban lelhető fel, míg a többiekénél a Rákos (vizénél) kifejezést használták ebben az értelemben, nem csak Anonymus említi a főemberek tanácskozási helyeként. Csak 1848-ban tette át székhelyét Budára az országgyűlés, és az 1299-től latin nyelvű ülésezést 1790-től váltotta fel a magyar, kiformálva lassacskán az országgyűlési nyelvet is.

A *jogi nyelv jellemzője* a semleges stílus, az általánosítás, a tipizálás, az írásbeliség dominanciája és a sajátos szakszókincs. Ebbe részben a.) köznyelvi szavak tartoznak, de jogi tartalommal feltöltve (pl. öröklés, hagyaték, vagyon); b.) részben a köznyelvben nem használatos szakszavak szerepelnek (pl. szolgálat, megdönthető vélelem) magyarul és idegen nyelvi hangzással (operatív program, monetáris politika), ám közös, hogy a terminusok jelentésüket jogszabályokban rögzített definíciók határozzák meg. Az írott jogi nyelvre jellemző a formális kifejezésmód. A latin szavak és a germanizmusok (pl. *a rendelkezésre álló eszközök [die zur Verfügung stehenden Mittel]*, az kizárt, hogy... [*es ist ausgeschlossen, dass...*], ő ebben érdekelt volt [*er war daran interessiert*]) mellett a szenvedő szerkezet gyakori használata (pl. *ügye elintéződött, elrendeltetik, közhírré tétetik*), illetve különféle, a hivatalos stílusra jellemző utalószók és kötőszók jelennek meg (pl. annál fogva, minek következtében). A könnyű megértést gátolják a többszörösen összetett mondatok, valamint a terpeszkedő kifeje-

¹⁷ MIRU GYÖRGY: *Az alkotmányozás politikai nyelv 1848-49. Hogyan beszéltek? sorozat kötete.* L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2015. július 12.

¹⁸ KIRÁLY PÉTER: *Az országgyűlési nyelv 1790-1827.* Szombathely, Berzsényi Dániel Főiskola, 2000.

zések (funkcióigés szerkezetek¹⁹), szóban és írásban egyaránt. Ilyen például az *alkalmazásra kerül = alkalmazzák, intézkedés foganatosítására kerül sor = intézkednek, belépést eszközöl = belép, érvényesítést nyer = érvényesül*. Ezeket sokszor egyetlen, szinonim igével lehetne kiváltani, de azt kevésbé érzik tekintélyt parancsolónak a hivataloskodó stílust követő jogászok. A szaknyelv teli van birtokos személyragokkal és alárendelő összetett szavakkal. A szemantika szintjén érzékelhető sajátosság, hogy a jogi fogalmak, kifejezések által jelölt valóság az esetek nagy részében egyszerűen nem létezik: nincs olyan konkrét dolog, melyre a valóságban rámutathatunk, amikor olyan fogalmakat használunk, mint például tulajdon, szerződés, jogi személy stb. A jogi fogalmak alapvető jellemzője ugyanis a normativitás: nem leírják a valóságot, hanem előírnak valamit, egy olyan ideális állapotot, melynek megvalósítása a céljuk. Ezek a preskriptív normák a kifejezés mikénti használatát írják elő, így a jelentés maga is normatív jellegű lesz. A jogi nyelvet használva folyamatos a *konfliktus a jog, mint sajátos absztrakcióra épülő szakma nyelve és a laikusok szövegértése (ismerete) között*. Ez tömören egy arisztotelészi idézettel összegezhető: „a jogalkotónak filozófusként kell gondolkodnia, de parasztként kell beszélnie”.

Az 1987-es jogalkotási törvény (Jat1.) minderről csak egyetlen mondatban emlékezett meg. „A jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni”. Ezért fontos az alkalmazott nyelvészet ismereteit felhasználni, hogy a szöveg a laikusok számára is érthető(bb) legyen. A 2010-ben született új törvény (Jat2.) pedig úgy rendelkezik erről, hogy „A jogszabályoknak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.” Ha tehát a címzett például egy szakmai kör (pénzügy), akkor nem is követelmény, hogy a polgárok (a pénzügy ügyfelei) is megértsék. Másrészt a szabályozási tartalom környelvi (a magyar nyelv szabályainak való megfelelés) nem követelmény, miközben az egyértelműséget várják el – az értékelő fogalmak határozatlansága ellenére is. Elmondható, hogy a Jat1-ben megjelölt célhoz képest, a jogi nyelv szaknyelvi megközelítése került a Jat2-ben előtérbe, és ez másodlagossá teszi a nem-jogász többség szövegértését, mintha a jogalkotó csak önmagának és főleg a jogászoknak alkotná a szabályokat.

¹⁹ Lényege, hogy a jelentés magvát a főnévi tag és nem az ige hordozza, az ige csak a szófajra jellemző grammatikai sajátosságokat őriz meg, de súlytalan lesz. Így az ige és határozószó vagy tárgyragos alak alkotja a szerkezetet, amelyben az ige jelentése szinte elhomályosul, a főnévi tag lesz a domináns. E nyelvi szerkezet egy része közelebb hozható a köznyelvi szóhasználatához, ha szinonim igével helyettesítjük, nincs benne terminus technicus vagy összetett főnév, ha nem változik meg az ige vonzatstruktúrája, és a többi tag/norma-mondatot sem kell módosítani, miközben a jogi gondolat sértetlen marad.

A jogi nyelv minden rétegében megjelenő *körülíró szerkezetek* miatt, a XVI-XVII. század óta a jogászai fogalmazást dagályosnak, nehezen érthetőnek írják le. Ugyanakkor az MTA Nyelvtudományi Intézetében tartott konferencián (2009. október) rámutattak, hogy a köznyelvben is utat tör magának az analitikus szerkezet, azaz a mondanivalót egyre több szóval, körülírást tartalmazó mondatokkal fejezzük ki. A hivatalos nyelvhasználat sajátosságai tehát befolyásolják a köznyelvet, feltehetően a sajtóban, médiában megszólalók nagy száma révén. A jogászként valamely közhatalmi szerv nevében megszólalók képtelenek a köznyelvi formákat követni, modorosan beszélnek. Feleslegesen használnak névutós szerkezetet, holott a ragozott főnévvel vagy (hely, idő)határozó szóval ugyanazt, kevesebb szóval és nyelvíleg helyesen lehet kifejezni. Vajon „a 2006. év folyamán, a tavalyi év folyamán, az adóév folyamán, az igazolás kiadása során, a főváros területén, az adózás vonatkozásában” helyett miért nem érik be a tavaly, az idén, az adóévben, az igazolás kiadásakor, a fővárosban, az adózásnál kifejezéssel? Ezt tetézi még a sok *közbevetést, a hosszú, sok felsorolást tartalmazó mondat*.²⁰ Bentham egyenesen úgy fogalmaz, hogy a jogi nyelv jellemzője a szétfolyó szószaporaság. Ezt ellensúlyozná, ha a szórend a lényegi mondanivalót helyezné a mondat élére, illetve a hosszú mondatokat alárendelői mellékmondatokká alakítanák, kerülnék a szenvedő szerkezetek használatát, rövidebb mondatokká törnék szét a szöveget. Ehhez persze hivatásos szövivőkre és az írásos szövegek (ítéletek, jogszabályok) kiadása előtt nyelvi lektorokra lenne szükség.

További jellegzetesség, hogy a jogi normák nyelve igen tömör, amennyiben kerüli az ismétlést, és a gazdaságos megfogalmazás eszközeivel él. Így a jogi normákban gyakoriak a rövidítések, összevonások, gyűjtőfogalmak, a jogszabályon belüli visszautalások, valamint csak az adott jogszabályra vonatkozó értelmező szabályok, amelyek a köznyelvi szóhasználattól eltérésre hívják fel a figyelmet. Különösen a jogilag már foglalt fogalmakat kell jól ismernie a jogalkotónak, hiszen értelmező szabályt felesleges adnia, ha az általános jogelv, jogintézmény, magasabb szintű jogforrásban már szerepel, vagy azonos szóalakhoz egészen más jogi tartalom járul. Műveletlen jogalkotóra tehát nincs szükség. A jogi

²⁰ Például a szakképzésről szóló törvényben olvasható: „A tanulmányi kötelezettségének eredményesen eleget tett tanuló pénzbeli juttatásának mértékét a szakképzési évfolyam második, illetőleg további féléveiben - a tanuló tanulmányi előmenetelét és szorgalmát is figyelembe véve - az előző félévben nyújtott pénzbeli juttatás havi összegének legalább tíz százalékával kell emelni.” Ez a szerkesztés nem csak a közvetlen megértést nehezíti, 39 szóból áll, de tartalmilag is kifogásolható, hiszen az emelés maximumát és az emelést befolyásoló egyéb szempontokat nyitva hagyja. Javasoljuk az átalakítást, a következők szerint: „Legalább tíz, de legfeljebb húsz százalékkal kell emelni a szakképzési évfolyam második, majd a további féléveiben, az előző félévben nyújtott pénzbeli juttatás havi összegét, ha a tanuló a tanulmányi kötelezettségének eredményesen eleget tett. A mérték megállapításánál figyelembe kell venni a tanuló tanulmányi előmenetelét és szorgalmát.”

nyelv további sajátossága, hogy az általános magatartási szabályt fogalmazza meg, egyes számban és általában határozott névelővel kezdődő mondatokkal. Hiba, ha egy mondat így kezdődik: „Felperes kijelenti...”, nyelvtileg nem csak igénytelen, de azt is jelzi, hogy a nyelvhasználó számára fontosabb valakinek a jogállása, mint a konkrét személy gondolja. Éppen az említett általánosság miatt, a jogalanyokról a jogi normákban egyes számban rendelkeznek, ráadásul a magyar nyelvben a 320 rendőrkapitány vagy a tucatnyi nyomozó hatóság felhatalmazása esetén is egyes számú a főnév.

A jogi normákban egyeduralkodó a *kijelentő mód és a jelen idő*. Ezért a norma szövege kerüli a „kell”, „köteles”, „szükséges” kifejezést, mert a hatóságok, állami szervek számára a kijelentő mód imperatív (pl. hatásköri szabályok, felhatalmazó szabályok, eljárási szabályok), míg nyomatékosításként ritkábban előfordulhat a kötelezést nyelvtileg is kifejező forma, de felkiáltójelek nélkül. Például akkor, ha a kötelezettek közvetlenül magánszemélyek, gazdálkodó szervezetek. Másfelől, a jövő időt ki kell küszöbölni, a múlt idő használata csak kivételesen elfogadható, ha olyan megtörtént jogi tényről van szó, amelynek még van joghatása, az alkalmazásnak része, feltétele, de nem keveredik össze a jogszabály hatályával.

A szóhasználatban, szókapcsolatokban is meglehetősen sok hagyományt követnek a jogászok, ide értve a helyesírási (például a központosítási) szabályokat is, miszerint konjunktív feltételek esetén a tagok közt vessző áll, és jelezni kell, hogy valamennyi követelményt teljesíteni kell, eltérően a vagylagos feltételeket felsoroló normától. A hagyomány magyarázza, hogy a felsorolásban a továbbá, valamint szavakat használjuk, a köznapibb meg, aztán, majd szavakat nem. Célszerű kerülni az „illetve”, „illetőleg” szót, mivel tartalma erősen függ a kontextustól, általánosságban bizonytalan (jelenthet vagylagosságot és együttes követelményt is). A jogszabályok kerülik az idegen szavakat, azaz csak a magyarban meggyökeresedett, helyesírási szótárban szereplő alakot fogadnak be. Ez alól kivétel, ha szaknyelvi okból nem mellőzhető az ettől eltérő forma, szóalak, összetétel, mert nincs köznyelvi egyenértékese. Szintén elfogadható a teljesen idegen szó használata, ha olyan kötelezettségről van szó, amelynek beépítése a hazai jogba sürgető (például műszaki tartalmú szabály egy nemzetközi szerződésben) és kötelező. Ezt a jogalkotási követelményt ma már alig tartják be, így nem tesznek erőfeszítést sem arra, hogy a köznyelvben elterjedt egyenértékést ültessenek bele a szövegbe a zsargonban használt (idegen eredetű) szó helyett.

Vajon miért érezzük úgy, hogy hiányzik a *figyelem*, az *igényesség* a jogszabályok előkészítésekor? A jogi oktatásból kétségtelenül évtizedekig kimaradt a jogi nyelvről és a kodifikációs ismeretekről szóló stúdium, így ösztönösen alkalmazta több jogász generáció is a jogi nyelvet. A jogalkotásban csak legfeljebb másfél

évtizede jelent meg a képzésben, bár éppen a jogi nyelvről szinte alig árulnak el valamit a tankönyvek, kézikönyvek.²¹ A kodifikátoroknak készített képzési anyagokban pedig minimálisra szorították a jogi nyelvről szóló tudnivalókat a szocialista jogalkotás fellegváraiban. Így a jogszabályok szövegezésénél mindössze arra hívták fel a figyelmet, hogy használjanak rövid mondatokat, törekedjenek a nyelvhelyességre, a világos megfogalmazásra, hiszen ez a helyes nyelvhasználatra neveli a lakosságot, a szakkifejezéseket csak a szükséges mértékben építsék a joganyagba, kerüljék az idegen szavakat, ha van magyar köznyelvi megfelelője. Kiemelték még a terminológiai következettség szerepét, az egyes szám használatát, a kijelentő módban fogalmazást, míg a lehetőségekre felhívást a –hat, -het jelöléssel különböztessék meg.²² A jogpolitikai alapvetéseket tartalmazó kötetben még ennyi sem szerepelt a kérdésről.²³

Mára a helyzet annyiban változott, hogy a *jogszabályszerkesztésről* szóló 61/2009. (XII.14.) IRM rendelet néhány szövegezési, azaz a jogi nyelvre vonatkozó követelményt határoz meg. A Jat1-ből átvéve rögzíti, hogy a jogszabály tervezetét a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan, közérthetően és ellentmondásmentesen kell megszövegezni. Elhatárolja a normatív tartalmat az egyéb tartalomtól, mivel eszerint a cím vagy a preambulum nem normatív, míg a jogszabály szakaszai és mellékletei tartalmazzák a normatív mondanivalót. Ezt a tartalmat jelen idejű kijelentő mondatral, egyes szám harmadik személyben kell kifejezni. Kötelező a következetes szóhasználat: ha egy jogszabályon és a végrehajtására kiadott jogszabályokon belül ugyanazt a fogalmat vagy rendelkezést többféleképpen is ki lehet fejezni, a fogalom vagy rendelkezés valamennyi előfordulása esetében ugyanazt a megfogalmazást kell alkalmazni. Másként, ha egy jogszabályban és a végrehajtására kiadott jogszabályokban azonos szabályozási tárgyra vonatkozó különböző megfogalmazások csak akkor alkalmazhatóak, ha azok eltérő tartalmat fejeznek ki. Rövidítést lehet bevezetni, ha a jogszabály szövegében ismétlődően valamely kifejezés, szókapcsolat, szövegrész fordul elő, A rövid megjelölést a rövidíteni kívánt elem első előfordulásakor kell meghatározni, és a további használatra utaló „a továbbiakban:” kifejezéssel együtt, zárójelben kell feltüntetni. Amennyiben a rövid megjelölés a felsorolás több elemeire együttesen vonatkozik, a további együttes használatra az „a továbbiakban együtt:” kifejezéssel kell utalni. Ugyanakkor a rövid megjelölésként névszó, a magyar nyelv

²¹ TAMÁS ANDRÁS: *Legistica. A jogalkotástan vázlatja*, Szent István Társulat, Budapest, 2003. Kiss László – Petrétei József: *A törvényhozástan alapvonásai*. Pécs, 1996. DRINÓCZI TÍMEA - PETRÉTEI JÓSZEF: *Jogalkotástan. Dialóg-Campus Kiadó, Pécs, 2004.*

²² *A jogszabályok előkészítése. Irányelvek.* Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 1977. 27-29.o.

²³ *A jogalkotás jogpolitikai elveiről. Tanulmánykötet*, 1983. Igazságügyi Minisztérium, Tudományos és Tájékoztatási Főosztály kiadványa. Szerk: NIGRINY ELEMÉR, pp.187

szabályai szerinti rövidítés vagy olyan több szóból álló kifejezés alkalmazható, amelynek utolsó szava névszó. Nem vezethető be rövid megjelölés értelmező rendelkezésben értelmezett fogalomra, címben, preambulumban. Felsorolás alkalmazása esetén egyértelművé kell tenni, hogy a felsorolás elemei közül valamennyinek teljesülnie kell, egyik sem teljesülhet, pontosan egynek kell teljesülnie, vagy legalább egynek teljesülnie kell a joghatás kiváltásához. A felsorolás elemei közötti logikai kapcsolatot kötőszóval, írásjellel vagy tagolással kell kifejezni. Az „illetve” kötőszó jogszabály tervezetében csak akkor fogadható el, ha nincs más egyértelmű nyelvi megfogalmazás, az „illetőleg” kötőszó a jogszabály tervezetében nem alkalmazható. A mennyiségek számjeggyel történő meghatározása során kizárólag arab számok alkalmazhatóak, a megfelelő mértékegységgel. A mérésügyről szóló törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben szabályozott mértékegységek eltérő jelentéstartalommal nem alkalmazhatóak. A törvényes magyar fizetőeszköz és az euró kivételével pénzüsszeg megjelölése esetén a pénznemet teljesen meg kell adni, ezt követően lehet csak a rövid megjelölését, rövidítését használni. Végül kiemeli, hogy a § jel, így nem állhat többes számban (§§ nincs) és nem állhat utána pont, csak toldalékolni lehet. A (...) rövidítése tilos, és szintén nincs többes száma.

A jogi nyelv megfelelő használatát az *igazságügyért felelős miniszter* köteles érvényre juttatni, elsősorban a kötelező egyeztetés és egyetértése (vétőjoga) keretében, az összes kormány elé kerülő előterjesztés és miniszteri rendelet előkészítésekor. Egyebekben pedig a Házszabály 95.§-a szerint, a házelnök által kijelölt bizottság a törvényjavaslat vagy határozati javaslat részletes vitájához készített ajánlásában azt is vizsgálja, hogy a törvényjavaslat, a határozati javaslat, illetve a bizottság által támogatott módosító javaslat megfelel-e a jogszabályszerkesztés és a nyelvhelyesség követelményeinek. Sajnos sem a miniszteriális, sem a parlamenti eljárásnak nincsen kimunkált útmutatója.

A gondokat tetézte az *uniós tervezetek, európai közösségi jogszabályok* harmonizációja, majd taggá válva a normák magyar változatának kiadása. Ez a terminológia a magyar vagy magyarnak hitt szaknyelv 1994-től alakul, és az igazságügyi tárca az Európai Megállapodást követően (1994. évi I. törvény) létrehozta a Terminológiai Bizottságot az egységes terminológia kialakítására. E jogász-nyelvész csoportnak olyan szakszavakat és szó-kapcsolatokat tartalmazó listát kellett készítenie, amely megfelel néhány alapvető követelménynek: a befogadó-közlő egységes tartalmat tulajdonítson neki, igazodjon a nyelv fejlődéséhez, legyen időtálló, de rugalmas, valamint legyen magyaros, helyesírásában következetes. Ez csak részben sikerült, így bukkantak fel az olyan szöszörnyek, mint a technológiatranszfer, a konvergenciakritériumok, a kodecízíós eljárás, az implementálás vagy éppen a projectekkel (sic!) való szöszmötölés.

Mindezt a sok bizonytalanságot a 8002/1999. (IK.10.) IM tájékoztató igyekezett annyiban feloldani, hogy a *jogharmonizációs ügyek* intézése körében felhívta a figyelmet néhány gyakori jelölési hibára. Később a 7001/2005.(IK 8.) IM irányelv lépett az említett tájékoztató helyébe, hiszen a magyar is hivatalos/munkanyelvvé vált, így jogász-nyelvészek lektorálják az uniós jogi aktusok magyar szövegét,²⁴ továbbá a rendeleteket és más általánosan alkalmazandó dokumentumokat magyar nyelven szövegezik meg, amely a Hivatalos Lapban jelenik meg. Ha az uniós jog a magyar jogban nem ismert kifejezést használ (pl. fizetéseképtelenségi eljárásról szóló EK rendelet), azt tartalma szerint kellene magyarul visszaadni. Amennyiben pedig az uniós norma a magyar jogban foglalt fogalmat használ új, netán szűkebb vagy tágabb tartalommal, úgy azt jelezni kell. A szó szerinti megjelenítés kötelező lehet (pl. műszaki, technikai jellegű szabályozásban), különösen rendelet és irányelv átültetése, végrehajthatósága érdekében (pl. 2003/71/EK európai parlamenti és tanácsi „prospektusirányelv” és az azt végrehajtó 809/2004/EK bizottsági rendeletben, de ez nem egyértelmű a laikusoknak). A Hivatalos Lapban tallózva sok a fejtörő: „rendelet az egyes gyümölcs-és zöldségfélék belépési árának meghatározására szolgáló behozatali átalányértékek megállapításáról”, vagy „rendelet a Közösségen belüli nyilvános mobiltelefon-hálózatok közötti barangolásról”, avagy „rendelet a folyamatos pályázatás keretében kiadott 66. egyenkénti pályázati felhívásra”. Az IM irányelv emlékeztet arra, hogy az uniós jogi aktus magyarul helyesbítható a Hivatalos Lapban a Kormány kezdeményezésére (pl. ahogy az felmerült az euro/euró írásmódja esetében). A végrehajtó nemzeti jogszabály fogalomrendszerének, s ekként a végrehajtó nemzeti jogszabályban használt kifejezéseknek teljes mértékben illeszkedniük kell a közösségi rendelet fogalomrendszeréhez, kifejezéseire, azért, hogy a rendelet, valamint a végrehajtó jogszabály tartalmi, gyakorlati alkalmazási egysége megvalósuljon. Eltérő terminológia esetében a rendelet és az annak végrehajtását szolgáló nemzeti jogszabály alkalmazhatatlanná válhat. Előfordulhat, hogy a közösségi rendelet magyar nyelvi változata helytelen terminológiát használ, vagy félrefordítást tartalmaz. Ilyen esetben a végrehajtó magyar jogszabály előkészítésekor kezdeményezni kell a tárcán keresztül a helyesbítés kiadását. A szerves átültetés követelménye a belső jogban indokolt, és amennyiben ez a hazai jogrendszerben már létező, de eltérő tartalmú kifejezések használatával jár, úgy biztosítani kell (pl. értelmező rendelkezésekkel), hogy a rendeletet végrehajtó szabályok össze nem téveszthetően legyenek alkalmazandóak.

²⁴ A tárca napi kapcsolatban van az EU intézményeiben dolgozó jogász-nyelvészekkel, és fordítási, terminológiai útmutatót dolgozott ki, amely szabadon elérhető (<http://eujog.im.kormany.hu/jogharmonizacios-adatbazis>)

Ezt a felületesen áttekintett, kétszáz éves utat és a kritikákat, néhány *jogalkotási „vívmánnyal”* támasztom alá.

Például a 17/2010.(VIII.31.) KIM utasítása szerint anno az államtitkár „a.) kidolgozza az Államreform operatív program akciótervét és részt vesz az Elektronikus közigazgatás operatív program akciótervének a megírásában, b.) a monitoringbizottságokban való képviselő útján ellenőrzi a közigazgatás fejlesztésére irányuló operatív programok megvalósulását, folyamatosan tájékozik a programok előrehaladásáról, c.) részt vesz a központi közigazgatás továbbfejlesztését érintő koncepcionális, szervezetfejlesztési intézkedésekkel összefüggő – más miniszter feladatkörébe tartozó – kormányzati döntések tervezeteinek előkészítésében”. Vajon az operatív program, az akcióterv, a monitoringbizottság, a koncepcionális helyett miért nem lehet végrehajtási vagy cselekvési tervet írni, avagy azt, hogy képviselője útján részt vesz a programok megvalósítását figyelemmel kísérő (esetleg ellenőrző) bizottság munkájában? A közigazgatás fejlesztése pedig átfogó, elvi alapok nélkül aligha lehetséges. Az idézetben a kis-és nagybetűs írás, az egybe-és különírás, a központosítás változatos, az Államreform miért nagybetűs, a monitoring bizottság még nem olvadt össze az egybeíráshoz, a tagmondatok között hová lett a vessző?

A nemzeti fejlesztési miniszter 15/2015. (III. 31.) NFM rendelete a fővárosi és megyei kormányhivatalok külső és belső integrációjával összefüggésben módosította a repülőterek környezetében létesítendő zajgátló védőövezetet kijelölő zajvédelmi bizottságok összetételét. Védekezünk a zaj ellen, vagy inkább a zajt védjük? És ki érti azt, hogy ki az illetékes szerv? Pedig megírja a bányászati hulladékok kezeléséről szóló 14/2008. (IV. 3.) GKM rendelet: „a fővárosi és megyei kormányhivatal népegészségügyi feladatkörében eljáró illetékes járási (fővárosi kerületi) hivatala, illetve a környezetvédelmi hatóság, továbbá a vízügyi igazgatási és a vízügyi, valamint a vízvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló kormányrendelet szerinti megyei, fővárosi katasztrófavédelmi igazgatóság”. További fejtörő, hogy „a kiskereskedelmi üzemanyag-forgalmazó töltőállomás figyelemfelkeltő módon miként köteles tájékoztatást adni a töltőállomáson a dízelgázolaj zsírsav-metil-észter (FAME) tartalmának e rendelet 2. melléklet szerinti határértéknek való megfeleléséről”. Hasonlóan bizonytalan az Alkotmánybíróság 1001/2015. (III. 31.) AB Tü. Határozata, hiszen a kabinetfőnök közreműködik az egységes ítélezési tevékenység figyelemmel kísérésében és értékelésében, de kivel működik együtt? Akárcsak a volt elnök titkárságának munkatársai, akik közreműködnek a volt elnök nemzetközi találkozóinak a szervezésében, de ki szervezi a találkozókat?

Új fogalmakkal barátkozunk addig is. A Kormány 80/2015. (III. 31.) Korm.r. szerint van kihelyezett kormányablak, és ott szolgáltatást biztosító települési ügysegédi szolgálat, a 13/2015. (III. 31.) NFM rendelete szerint „védnével

ellátott földgáztároló”, akárcsak vonatbefolyásoló rendszer, amelyet kiépítenek, és folyik a MÁV-nál a „szűk keresztmetszet kiváltása előkészítése”. Van továbbá Mobilitási Bizottság a 1193/2015. (III. 31.) Korm. hat. révén, amely javaslatot tesz a miniszternek a felsőoktatás nemzetközi tevékenységével kapcsolatos kérdésekben, különösen a „nemzetköziesítési stratégiai javaslatok kidolgozása és a kredit mobilitás akadályainak leküzdése” terén. Pontosabb lett a 70/2015. (III. 30.) Korm. r. értelmében a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításával összefüggésben, hogy az „illetve” szövegrész helyébe a „vagy” szöveg lépett, pedig „nem jelenti a könyv tartalmi változtatását a benne szereplő helyesírási és nyomdahibáknak, továbbá a tankönyvvé, pedagóguskézikönyvvé nyilvánítás ideje alatt megváltozott tényeknek, adatoknak a tankönyv, pedagóguskézikönyv adott oldalain történő javítása” a 21/2015. (IV. 17.) EMMI rendelete értelmében – feltéve, hogy a „javítás miatt nem változik meg a lapok számozása, és a javításról készült jegyzéket a kérelmező – saját költségén –megküldi a hivatalnak és azoknak az iskoláknak, amelyek az adott tankönyvből, pedagóguskézikönyvből a javítás évét megelőző három évben rendelték.” De ez csak azért lehetséges, mert van árkorlát = azaz a miniszter által meghatározott legmagasabb fogyasztói ár. Felvirradt a jeles nap, mert megszületett a 30/2000. (III.10.) Korm.r. módosítása a „mezőgazdasági termelők kibontakozási hitelkonstrukciójáról és a gazdahitel programról”, van már „ipari-, étkezési és díszítőmák”, „kritériumkövetelmény”, sőt Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal, Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal, Nemzeti Tehetség Alap. Első fokon „az út területén, az alatt vagy felett elhelyezett építmény, közúti alagutak ügyében a katasztrófavédelmi igazgatóság jár el”, nem a „Lechner Tudásközpont, Területi, Építészeti és Informatikai Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság”, szépen nőnek a fás szárú energetikai ültetvények a 71/2007. (IV.14.) Korm.r. kihirdetése óta. Az 1/2013. (VII.11.) MEKH r. szerint, ha „a szerződés a megszakítást legfeljebb összesen három gáznap időtartamra teszi lehetővé, akkor a megszakítható kapacitás díja az elosztási kapacitásdíj 90%-a”, míg a „szagosítási alapidj: 4 364 Ft/l”. Lesz eredményes koragyermekkorai intervenció 1246/2015. (IV. 23.) Korm. h-nak köszönhetően, mert létrejön a „gyermekút nyomon követését biztosító egységes informatikai hálózat és adatbázis, valamint a védőnők koragyermekkorai intervencióban betöltött szerepe révén odafigyelnek „azokra a földrajzi területekre, ahol az országos átlaghoz képest nagyarányú a veszélyeztetett terhesség, a csecsemőhalandóság és a koraszülés”. Tehát már a magzatút követését is megszervezik.

A fejlődés végtelen horizontján pedig ott fénylik a 1227/2015. (IV. 20.) Korm. határozat, amely a „tudatos nemzeti közjogi gondolkodás és a magyar kulturális értékek megőrzése és fejlesztése ügyével összefüggő feladatok finan-

XB 222 176

szírozásáról” szól. Erre 2015-ben 300 millió forintot szánnak, bizonyára azért, hogy a jogalkotók, kodifikátorok magyar nyelven kezdő szintje középhaladóra emelkedjen. Bár a tudomány a jogi nyelv vizsgálata, kutatása, írott és a szóbeli aktusok során interdiszciplináris kutatásokkal reagál a társadalmi változásokra, annak támogatása nem ilyen bőkezű. Az sem biztos, hogy eredményei beépülnek a jogszabályok előkészítésébe és a jogi oktatásba. Akkor pedig, bár nyelvében élni fog (itt és más országokban) a nemzet, a jogszabályok olvasása és a jogalkalmazás toxikus, mellékhatásokkal járó tevékenységgé válik, és legfeljebb a jogi konyhanyelv szintjét éri el. Figyeljünk hát Horatiusra: Bene provisam rem, verba non invita sequuntur. Ugyanis a jogi axiómák ma is igazak:²⁵ Contra eum, qui legem dicere potuit apertius, est interpretatio facienda; Pessima respublica plurima leges; Legum copia, iustitiae inopia.



X 225 444

²⁵ IFJ.CSIKY KÁLMÁN joghallgató: *Jogi Axiomák. Sarkigazságok, jogi közmondások és maximák gyűjteménye a római jog köréből.* Budapest, 1900. Politzer Zs. és fiai